

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La expropiación forzosa en las leyes agrarias integrales
sudamericanas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Luis Armando Galeano Romero

DIRECTOR:

Alberto Ballarín Marcial

Madrid, 2015

"LA EXPROPIACION FORZOSA EN LAS LEYES AGRARIAS INTEGRALES SUDAMERICANAS"

LUIS ARMANDO GALEANO ROMERO

(Tesis dirigida por D. Alberto BALLARIN M.).

Madrid, 1.970



BIBLIOTECA
DE DERECHO

INDICE GENERAL

Introducción	I
CAPITULO PRIMERO Antecedentes históricos coloniales de la Reforma Agraria Sudamericana.	1
Planteamiento previo	1
1.La propiedad agrícola colonial: Formación	2
Títulos de adquisición de las tierras baldías o rea- lengas	4
Concentración de la propiedad	6
El caso brasileña	9
El indio y la tierra	10
La función social de la propiedad	13
2.Medidas de Reforma Agraria	15
La primera Reforma Agraria	16
La segunda Reforma Agraria	19
3. Conclusiones	23
CAPITULO SEGUNDO La Expropiación forzosa y la Reforma - Agraria Integral	27
Planteamiento previo	27
1.La Reforma Agraria Integral: Concepto	28
Contenido de la R.A.I.	33
Finalidades de la R.A.I.	41
2.La reforma agraria como proceso de redistribucion de la propiedad: Cuestiones previas	44
Fases del procedimiento redistributivo	45
3.La expropiación forzosa: cuestiones previas	54
Una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Ve- nezuela	55
Concepto	58
Fundamento	58
Elementos	59
Procedimiento expropiatorio	62
Régimen legal	62
CAPITULO TERCERO La expropiación en las constituciones sudamericanas	63
Planteamiento previo.	63
1.El artículo 27 de la constitución mexicana de 1917	64
El derecho de propiedad cuestión primordial y proble- mática a resolver	64
El dominio originario de la Nación	66
La expropiación forzosa	70
Texto del artículo 27	72
2.Las constituciones sudamericanas	74
Etapas de la propiedad como derecho absoluto	75

Etapa de la propiedad como función social	79
La consagración de la expropiación agraria en el constitucionalismo sudamericano	88
CAPITULO CUARTO La Propiedad Agraria	94
Planteamiento previo	94
1.El derecho de propiedad: pluralidad de regimenes jurídicos	94
Importancia del sector agrario en Sudamérica . .	96
2.El latifundio y el minifundio	96
El latifundio	97
El minifundio	100
Algunos datos sobre la distribución de la propie- dad de la tierra en la actualidad	101
3.La propiedad en los Códigos civiles	104
En general	104
La influencia del Código francés de 1804 en los - Códigos civiles sudamericanos	105
Los Códigos civiles y la propiedad agraria . . .	107
4.Las Leyes de Reforma Agraria Integral: la función social de la propiedad: la función social de la propiedad en general v.	110
En especial	111
Las Leyes de R.A.I.	114
CAPITULO QUINTO Hacia un concepto de expropiación - agraria.	139
Planteamiento previo	139
1.Evolución de la institución expropiatoria	139
En general	139
En el Derecho sudamericano	142
2.Entronque entre la expropiación ordinaria y la ex- propiación agraria: Aclaración previa	143
La expropiación agraria como instrumento conforma- dor	145
3.La indemnización.- Su evolución y concepto actual Evolución del concepto de la indemnización expro- piatoria. Especial referencia a la teoría del <u>jus</u> <u>to</u> precio	148
De la indemnización plena a la indemnización ade- cuada	150
El principio de igualdad como fundamento de la in- demnización expropiatoria	152
4.Hacia un concepto de expropiación agraria	155
Expropiación-sanción	156
Expropiación agraria por interés social . e. . . .	166
La expropiación agraria como concepto omnicompren- sivo	169

CAPITULO SEXTO	Elementos de la Expropiación Agraria . . .	172
	Planteamiento previo	172
1.	Elementos personales: Expropiante	172
	Expropiado	174
	Beneficiario	178
2.	Elemento real: objeto de expropiación	187
	Orden de prelación	187
	Propiedades expropiables	191
	Propiedades inexpropiables	205
	Consideraciones críticas	208
3.	Elemento formal: Causa expropiatoria	210
	La opinión de los autores	211
	Examen de las Leyes de R.A.I.	212
CAPITULO SEPTIMO	Procedimiento expropiación agraria . e..	214
	Planteamiento previo	214
1.	Procedimiento de afectación	214
	Concepto de afectación	214
	Aplicación del procedimiento de afectación: zonas prio ritarias	216
2.	Procedimiento de expropiación	217
	Acuerdo de expropiación	217
	Derecho de Reserva	219
	Acuerdo amigable	223
	Indemnización	227
	Pago	239
	Ocupación previa	257
3.	Reversión	264
CONCLUSIONES	266
NOTAS	Capítulo primero	274
	Capítulo segundo	278
	Capítulo tercero	289
	Capítulo cuarto	294
	Capítulo quinto	301
	Capítulo sexto	307
	Capítulo séptimo	316
BIBLIOGRAFIA	326

I N T R O D U C C I O N

Antes de iniciar la elaboración del presente trabajo, con el cual -
queremos optar a la obtención del título de Doctor en Derecho, nos hemos
planteado la oportunidad de la elección de un tema que, como estudiante -
de Derecho y como universitario hispanoamericano, al mismo tiempo, nos -
llenara más hondamente; por así decir, hemos buscado una problemática que
nos ~~estimulara~~ *estimulara decididamente*, nuestra primera y, hasta el presente, -
más seria incursión en el difícil arte de la investigación científico-ju
rídica.

He aquí que el tema escogido haya sido uno de los que en nuestros -
días se nos presenta con verdadera enjundia. La Reforma Agraria no es -
fenómeno totalmente nuevo y propio de los tiempos actuales. Ella ya ha
sido atisbada en épocas pasadas, bajo otros presupuestos, es verdad, pe-
ro a inspiración de un problema sempiterno: la relación hombre-tierra. -
Empero, es ahora cuando la Reforma se manifiesta en unos contornos casi
desconocidos. Los problemas que aquejan a los hombres y a los pueblos -
son fundamentalmente de orden socio-económicos, puesto que es en ésta di
mensión donde el ser humano tiene que librar la verdadera suerte de su -
existencia. Si en tal orden las reglas de juego no funcionan como sería
lo deseable, surge la necesidad de ponerlas en marcha, de reordenarlas.
Esta vez la oportunidad ha correspondido a los países iberoamericanos.-
En éstos, pueblos fundamentalmente agrarios, en el sustrato de la vida
real se venía incubando desde hace tiempo graves y acuciantes problemas,
hasta tal punto que en más de una ocasión el estruendo de la violencia -
hace acto de presencia (caso de Méjico, hace ya algunas décadas; de Bolivi
via, no ha mucho, y de Cuba, más recientemente). Las restantes naciones

no eran ajenas a la problemática vivida por éstas últimas. Las estructuras empiezan a ser cuestionadas, incluso se ensayan algunos tibios intentos de encauzarlas a mejores derroteros, resultando ser la hora presente la elegida para asumir las medidas oportunas, aunque en más de algun caso no serán las óptimas ni las deseadas.

Nosotros no hemos querido ser ajenos a tan fascinante fenómeno. Nos hemos decidido afrontarlo, si bien sea como un primer paso hacia otras - aventuras más enteras. Somos plenamente conscientes de la gran dificultad que la Reforma Agraria ofrece para la debida comprensión de sus problemas. lo que no obsta para que la podamos encarar con todas nuestras - fuerzas.

Se dice que la Reforma Agraria implica unos nuevos planteamientos de las instituciones sociales, económicas, políticas y jurídicas. Esto es - verdad, verdad no matemática. En tal sentido, se llega a hablar, por parte de ciertos tratadistas hispanoamericanos, de un Derecho de Reforma, - Derecho que hasta podría ser considerado de "revolucionario". Sin encandilarnos ante tales aseveraciones, nos ha parecido propicio estudiar la institución de la expropiación forzosa en materia agraria, o más precisamente, la expropiación en los movimientos de Reforma Agraria.

Sabido es que la institución jurídica que hemos escogido como materia objeto de nuestro estudio, de suyo ha sido siempre muy controvertida, al menos en sus elementos más primordiales, lo que no nos ha amilanado - para que en una tesis Doctoral la podamos someter a nuestro estudio. Las instituciones jurídicas no se rebelan ante cualquier tipo de examen, por el contrario, ellas están llamadas a recibir siempre el entendimiento más perfectible de que sea capaz el examinando. Y cuando las mismas se pre-

~~conten~~ ante nuevas manifestaciones, al menos en unas circunstancias históricas concretas de tiempo y lugar, tal examen se presenta como más imperioso que nunca. Esto es lo que ocurre precisamente con las Reformas Agrarias sudamericanas, como fenómenos jurídicos concretos. Ellas posibilitan, de frente a una cierta realidad jurídica, unas nuevas connotaciones de una serie de figuras, entre las cuales está la expropiación forzosa.

Era necesario delimitar el material jurídico a estudiar. Por nuestra parte tal material lo hemos concretado en las denominadas Leyes de Reforma Agraria Integral de seis países sudamericanos, a saber las Leyes de Brasil (1964), Chile (1967), Colombia (1961), del Ecuador (1964), Perú (1969) y Venezuela (1960). Hemos escogido éstas por dos razones fundamentales: - una, para delimitar lo más certeramente posible el ámbito a investigar, y, otra, porque tales Leyes creemos ofrecen el suficiente material para permitir un estudio comparativo y acabado de la institución expropiatoria.

Por consiguiente, el criterio metodológico a utilizar será el comparativo. Hemos decidido emprender este tipo de estudio, en atención a la brillante posibilidad que las Leyes de Reforma Agraria Integral ponían en nuestras manos. En efecto, éstas, fundamentalmente, responden a una estructura común, aunque no plenamente coincidente. Era pues pertinente - que nuestro trabajo fuera enfocado en esta perspectiva. Hay que precisar que, en esta perspectiva comparativa, el hilo de nuestro razonamiento será mantenido a un nivel necesariamente general, aunque no superficial, intentando sacar a flote el lenguaje concordante o disonante de las Leyes en orden al instituto expropiatorio. Esto es, queremos desentrañar los principios generales de la expropiación agraria, sopesando el enunciado de las Leyes.

Creemos que el objetivo a perseguir no debe ser otro que el de estructurar un planteamiento dogmático de la expropiación agraria, examinando todas -

IV

...hipótesis, en que ésta actúa, para configurar un marco omnicompreensivo de la institución en sí. Si nos limitáramos a ciertos casos, nuestra visión del problema quedaría coja y resultaría necesariamente parcial. Por tanto, dejaremos de lado el estudio de los concretos problemas que desde el punto de vista técnico-jurídico cada una de las Leyes pueda brindar. En este último sentido, creemos que se debe partir desde otro plano distinto que el nuestro, es decir, más correctamente, en tales supuestos, habría que encarar estudios más concretos y circunscritos a cada una de las Leyes. Ello no será óbice para que en determinadas circunstancias nos refiramos también a problemas concretos y técnicos, toda vez que los mismos tengan la suficiente trascendencia en orden al planteamiento por nosotros aceptado.

Por otra parte, si nuestra meta será fundamentalmente dogmática, es imprescindible que acudamos al legado doctrinal que nos ofrecen los especialistas en la materia, tanto por parte de los administrativistas, a quienes han correspondido el estudio de la expropiación en su moderna manifestación, como por parte de los agraristas, quienes nos facilitarán los criterios referentes a la propiedad agraria, instituto de cardinal importancia para la expropiación, tanto por cuanto constituye su propio objeto. Desconocer este legado doctrinal no puede ser admitido, de lo contrario nos veríamos en peligro de ambular sin rumbo fijo. Claro está que procuraremos no incurrir en una simple absorción de tales doctrinas, intentaremos, eso sí, recibirlas como infusión vivificadora, en la medida que las mismas nos sean útiles. El

El plan a desarrollar lo reduciremos a los siguientes extremos. Un primer paso a seguir será el estudio de los antecedentes históricos de la Reforma Agraria sudamericana, en base al Derecho indiano. Veremos si en tal Derecho puede ser hallada algún rastro de la expropiación, independientemente de las consideraciones que podamos hacer acerca de la propiedad -

~~justicia~~; esta referencia es incluíble, ella nos puede proporcionar la percepción de unos principios que, aunque hoy nos resulten novedosos, existían ya en aquel gran cuerpo legislativo.

Luego, examinaremos los principios fundamentales tanto de la Reforma Agraria en su conjunto, tal cual como viene regulada por las Leyes, como de la expropiación ordinaria. Nos limitaremos a contornos muy precisos, ya que nuestro objetivo no es otra cosa que el de desentrañar el medio jurídico en que la expropiación agraria tendrá que moverse.

En atención a la institución expropiatoria, pasaremos revista al Derecho constitucional sudamericano. Y esto no sólo porque en todo estudio como el nuestro no puede faltar la alusión a los presupuestos constitucionales del instituto, sino incluso para cerciorarnos del fenómeno de la expansión conceptual de la expropiación en el Derecho de aquellos países. Pues sí; a través de las Constituciones tiene lugar la configuración de unos principios muy peculiares a la figura que estudiamos.

Otro punto fundamental será el referente a la propiedad agraria. - La expropiación encuentra en ésta, no solo su objetivo, sino también su apoyo primario y fundamental. Jamás podríamos comprender las especiales manifestaciones del acto expropiatorio, si no contáramos con una noción, la más clara posible, del derecho de propiedad agraria. Propiedad que viene configurada principalmente en apoyo del principio de la función social. Teniendo en cuenta que el novísimo Derecho agrario sudamericano - aún está en período de formación, por lo efímero de su moderna existencia, nos hemos propuesto estudiar por nuestra cuenta aquel derecho, todo ello a fin de conseguir una mejor comprensión de la expropiación forzosa.

Nos introduciremos en el estudio de las bases doctrinales de la expropiación agraria, toda vez que con ellas procuraremos ^{des}lindar los princi-

pios dogmáticos de la misma. No nos fijaremos exclusivamente en la especulación teórica, e intentaremos igualmente basarnos en la regulación contenida por las Leyes de Reforma Agraria Integral. Así combinaremos lo estrictamente especulativo con las hipótesis más prácticas de los textos legislativos. Todo ello, con el objeto de configurar un concepto global de la expropiación agraria.

Finalmente, nos atendremos a examinar la institución en sí -con relación a sus elementos- y al procedimiento de la misma,-en sus fases más importantes-. Ahora es cuando nos enfrentaremos directamente con la materia de nuestro examen. El método a seguir será el de confrontar la institución ordinaria con ésta agraria, sin olvidar que esta última es ni más ni menos una proyección de aquella. Es aquí donde será oportuno resaltar los puntos comunes o divergentes; así la configuración del planteamiento que nos hemos fijado podrá ser apoyado en una más firme sustentación.

Creemos que el plan propuesto es adecuado. Nos hemos propuesto unos objetivos a conseguir, trazando un sendero, lo suficientemente amplio, como para que tal meta sea coronada.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS COLONIALES DE LA REFORMA AGRARIA SUDAMERICANA

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

La Reforma Agraria es un fenómeno de transcendencia universal. Aunque en nuestros días sea uno de los que resuene con más estridencia, su vigencia la podemos constatar a través de la Historia(1). Es obvio, pues, que todo estudio que verse sobre ella tenga que rastrear sus huellas en los tiempos pretéritos.

A objeto de nuestro estudio, es procedente delimitar el camino a seguir, porque sería desmesurado recoger en el presente capítulo aquellas indagaciones históricas que no vengan al caso. Por ello, vamos a circunscribirnos a los hitos más significativos que la amplia problemática agraria haya podido plantearse en la época que se extiende desde la Conquista hasta la Independencia de los países iberoamericanos y a las medidas ideadas para solucionarla. Más concretamente, comprobar si en aquella época, realmente, con mayor o menor alcance, han existido fórmulas que pudieran asimilarse a lo que modernamente llamamos "Reforma Agraria", y si, dentro de las mismas, fue necesario el empleo del "procedimiento expropiatorio", o bien de otro cualesquiera, como instrumento destinado a encauzar la redistribución de la propiedad de la tierra, problema capital del reformismo agrario.

Estudiaremos, en primer lugar, la propiedad agrícola colonial -formación, títulos de adquisición, concentración: causas-; en segundo término, indagaremos si en efecto dicha propiedad pudo haber sido concebida bajo el prisma de la función social -principio éste de primordial importancia en el novísimo Derecho Agrario sudamericano-; examinando, seguidamente, las medidas de Reforma Agraria (a partir de ahora: R.A.) adoptadas; y, finalmente, intentaremos sacar las conclusiones pertinentes.

1. LA PROPIEDAD AGRICOLA COLONIAL.-

1.1. Formación.— Si el descubrimiento de América por Cristóbal Colón estuvo orientado, desde el principio, con la intención de evangelizar a los pueblos indígenas, ese mismo espíritu misional se convierte en título legítimo de dominio de dichas tierras. A dicho título debe añadirse el de la ocupación, la que se materializa al ser construido en la isla "Española" un fuerte por un grupo de la expedición colombina(2).

Aunque los títulos señalados se consideran suficientes, ante las pretensiones de Juan II de Portugal, los Reyes Católicos gestionan del papa Alejandro VI la concesión de unas Bulas análogas a las que poseían los portugueses. Se puede decir que estas Bulas constituyen el título legítimo y definitivo de la incorporación de los pueblos y tierras de las Indias a la Corona de Castilla, y como prueba fehaciente de tal aserto, la llamada "Inter Cetera" (de 4 de mayo de 1493) afirma que: "... todas las islas y tierras firmes, descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar hacia el occidente y medio día (en el Atlántico), ... por la autoridad de Dios omnipotente concedida a San Pedro y del Vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra, con todos los dominios de las mismas,..., a vos y vuestros herederos los reyes de Castilla y León ..., a tenor de la presente, donamos, concedemos y asignamos, ..." dichas islas y tierras.(3).

Ahora bien, esas tierras incorporadas a la Corona española son consideradas, desde un principio, de acuerdo a una concepción de la propiedad distinta a la que venía rigiendo en la Península; antes que transplantar el exacto sistema de propiedad vigente en España, se reconoce que el Nuevo Mundo tiene peculiaridades -geográficas, económicas, sociales ...- que no pueden ser olvidadas, so pena de que las leyes corran el riesgo de ser incumplidas, al ser imposible aplicarlas por desconocimiento de la realidad; de esta forma surge un cuerpo legislativo peculiar conocido con el nombre de "Derecho Indiano".

Es fácil suponer que el descubrimiento y la conquista de América planteará innumerables problemas, entre los cuales, en un plano destacadísimo, se encuentran los nacidos de las relaciones hombre-tierra; es decir, todas las cuestiones atinentes a la propiedad de la tierra, al uso y a la distribución de la misma entre españoles e indígenas. Para regular aquellas relaciones se dictan las normas oportunas, casi todas ellas guiadas por el más alto espíritu humanitario y de justicia, como tendremos ocasión de comprobarlo más adelante.

No obstante, a pesar del laudable propósito que guiara a quienes dictaran tales leyes (reyes, virreyes u otras autoridades de Indias), en muchas ocasiones la política seguida en orden al régimen de la tierra no dió, en la práctica, el resultado apetecido, quizá porque ninguna obra humana es perfecta, o — bien, por el deficiente conocimiento de los problemas, debido a la lejanía de las tierras allende el Atlántico, las soluciones tomadas han sido irreales, en más de una ocasión.

Enfocando la configuración de la propiedad desde una óptica real, es revelador tener en cuenta el verdadero espíritu que animara tanto a la Metrópolis como a los conquistadores hispanos de carne y hueso. No se debe olvidar —como afirma OTS CADEQUI— que "todas las tentativas de descubrimiento y conquista de algún territorio en Indias —incluyendo la del propio Cristóbal Colón—, o de fundación de alguna población..., tuvieron como punto de partida, jurídicamente, un contrato entre un particular o un grupo de particulares y la Corona". — Aunque la intervención de la Corona tuvo lugar en todo momento, "... esa circunstancia especialísima de los comienzos de nuestra acción colonizadora es necesario tenerla siempre presente, porque condiciona de modo singular la historia de muchas de nuestras instituciones jurídicas. El hecho de que el descubrimiento y conquista de los inmensos territorios hispanoamericanos, ..., fuera — obra de simples particulares autorizados y alentados por los Reyes, ..., explica el carácter privilegiado con acentuados resabios señoriales que ofrece en los primeros tiempos —y aún, según las distintas regiones, en épocas muy avanzadas— la organización política— y más que política, la social y económica— de aquellos países"(4).

Se trata de juzgar las circunstancias concretas en que se moviera tan magna empresa, los factores determinantes de la misma. Hemos dicho que, en principio, las leyes promulgadas para el Nuevo Mundo han estado cargadas de un verdadero espíritu humanitario; pero quienes a la postre tuvieron que abrirse camino por aquellas tierras han sido unos hombres muy concretos, con auxilio o sin él, y estos hombres -los conquistadores- se han extralimitado en muchas ocasiones, imprimiendo a la vida de no pocas instituciones, especialmente las económicas y sociales, un espíritu más bien individualista; entre estas instituciones está la propiedad de la tierra y las relaciones derivadas de ella, que, en un plano sociológico, han ofrecido, y ofrecen aún hasta nuestros días, rasgos que están lejos de los postulados de justicia.

1.2. Títulos de adquisición de las tierras baldías o realengas.- Todas las tierras de Indias, a través de la conquista, se incorporan a la Corona española; ella es la que ejerce el llamado "dominio eminente" y ella, también, la que tiene potestad de conceder a los particulares o grupos de particulares el "dominio útil". Veámos seguidamente, en breve, cuáles son los títulos de adquisición. - Se puede distinguir dos categorías de títulos: los títulos jurídicos originarios y los títulos jurídicos por conversión.

1.2.1. Títulos jurídicos originarios.-

A. Las capitulaciones.-Según OTS CAPDEQUI, cualquier "descubrimiento implicaba una Capitulación con amplia concesión de tierras al Jefe de la expedición descubridora y a sus compañeros de empresa"(5).

B. Repartimientos.- Toda "fundación de ciudades, villas y lugares, era acompañada de los obligados repartimientos de tierras y solares a los nuevos pobladores".

C. Reales Cédulas ordinarias o extraordinarias de gracia o merced.- Los reyes, por su parte, "se reservaron siempre el derecho de hacer nuevas mercedes de tierras realengas, mediante las oportunas Reales Cédulas".

D. La pública subasta.- Los títulos anteriores, hacia finales del siglo

XVI, pierden importancia, se convierten en excepcionales. A partir de entonces, lo corriente fue las concesiones de tierras en pública subasta a quien se erigiera en mejor postor, "puesto que los baldíos pasaron a ser considerados como un ramos más de la Hacienda Pública".

1.2.2. Títulos jurídicos por conversión.-

A. La composición.- La composición es una figura jurídica por la que -tanto en el Derecho histórico español como en el Derecho propiamente indiano- determinadas situaciones de hecho -producidas al margen o en contra del Derecho- podían convertirse en situaciones de Derecho, pagando al Fisco una cierta cantidad. Al respecto, la Ley XV, T. XII, L. IV, de la Recopilación de Indias, prescribe: "Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a los dueños en su pacífica posesión, y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece conforme a las medidas, sean, admitidos en cuanto al exceso a moderada composición, y se les despachen nuevos títulos,..."(6)

B. Los reales amparos.- Pertenece más bien al Derecho procesal, ya que un real amparo no es en sí un título; por el contrario, presupone la existencia de un título admitido por la ley o la existencia de una posesión justa y que merezca, por lo tanto, dentro del Derecho procesal el amparo real correspondiente.

De manera que el real amparo reúne, entre otras, las siguientes características: cubre sólo el hecho de la posesión, no el hecho del dominio; se otorga en procedimiento breve y sumario sin perjuicio de tercero; y, por último, -también posee una peculiaridad que es de suma importancia en la moderna concepción de la propiedad agrícola, el hecho del cultivo. En este último sentido, -el requisito del cultivo de la tierra- es sumamente revelador la diligencia -de amparo extendida por el juez de realengos de la isla de Santo Domingo (abril de 1768), al disponer que el solicitante del amparo "dentro de tres meses tenga labrado y cultivado este terreno con apercibimiento de que pasado, y no lo haciendo, se le lanzará de él y hara gracia y merced a otro tercero que cumpla con esta precisa obligación".

C.- Censo al quitar.-- Lo encontramos en la Ley XV, T. XII, L. IV, de la Recopilación de Indias, que dice: "... todas las (tierras) que estuvieren por componer ... se vendan á vela y pregón, y rematen en el mayor ponedor, dándoselas á razón de censo al quitar, conforme á las leyes y pragmáticas de estos Reynos de Castilla ...". Para OTS C. "la expresión al quitar, empleada por el legislador, sólo indicaba que el censo en cuestión era de naturaleza redimible; de esta manera el pequeño labrador, sin medios económicos, se convertía primero en censatario pagando el canon, que luego podía redimir a voluntad, cuando las circunstancias le fueran más propicias. Se trataba, pues, de un medio de acceso a la tierra por parte de los pequeños agricultores.

1.3. Concentración de la propiedad.-- Hemos dicho que nuestra intención era - adentrarnos en los aspectos más importantes de la problemática agraria de época colonial, precisamente en aquellos que constituyen los auténticos precedentes históricos de los problemas con los que hoy en día cualquier programa de R.A. debe enfrentarse. Uno de estos problemas es sin duda alguna la concentración de la propiedad. Las consecuencias derivadas de la misma, fundamentalmente en lo económico y social, representan lastres que carcomen la vida de los países americanos, países que, como es sabido, son preferencialmente agrícolas. Pues bien, preguntarse por la forma en que estuvo distribuida la propiedad en aquella época y por los distintos aspectos del problema, con sus posibles causas y consecuencias, resulta del todo justificado y puede ser muy revelador.

1.3.1. Aspectos económicos.-- Según los entendidos en la materia, en las zonas donde la tierra era más codiciada, debido a su mayor fertilidad o por estar situada en las proximidades de las poblaciones más importantes o cercanas a las vías de comunicación, tuvo lugar el fenómeno de la concentración de la propiedad en pocas manos, sin que los dueños de los grandes fundos, por uno u otro título, cumplieran debidamente con el deber de tener cultivada la tierra, según claras estipulaciones de las Leyes de Indias.

Sobre este particular, es sumamente significativo el informe presentado

~~en el año 1777 por el fiscal MORENO Y ESCANDON~~, ante la Junta de Hacienda de la capital del Nuevo Reino de Granada, en el que, entre otras cosas, se afirma: "que son tan notorios, como sensibles, los daños que al común del Reyno resultan de que tomando los vecinos acomodados y de algún caudal las tierras realengas ricas, pingües y mejor situadas, ..." (7). Es cierto que la productividad de la tierra y la naturaleza de los cultivos habrían traído consigo, como consecuencia casi necesaria, la necesidad de poseer grandes extensiones de tierra, para montar una explotación que económicamente merezca la pena.

1.3.2. Aspectos sociales.— Aparte del económico, es en el campo social donde la concentración de la propiedad produce consecuencias desgarradoras. Muchas veces los indios fueron despojados de sus resguardos y de sus escasas tierras, que llegaron a poseer individualmente. También muchos españoles, especialmente los criollos y los mestizos, pertenecientes a los estratos más inferiores de la sociedad, que deseaban poseer tierra para cultivarla, se vieron privados de ella, porque las tierras sin dueños —los baldíos—, las únicas que se podían adjudicar, se encontraban situadas en los lugares más apartados y, para más, —eran de una productividad muy baja.

El informe del fiscal MORENO Y ESCANDON, citado más arriba, dice que los grandes propietarios vinculaban a sus tierras a los pobres, arrendándoselas arbitrariamente, no según sus necesidades, sino para que éstos, cultivando lo indispensable, puedan vivir; ni tampoco podían "solicitar la propiedad para la que son precisos diferentes gastos para las diligencias de reconocimiento, medidas, avalúo, y pregones, que no pocas veces exceden al valor de las tierras y tal vez al tiempo del remate por medio de una puja queda burlado el denunciador y sugeto a sufrir un pleyto para reintegro de lo pagado como ya ha sucedido. De este principio nace que la mayor parte de los habitantes del Reyno —viven a Merced de los Dueños de Tierras en la penosa contingencia de ser despedidos, o sufrir el iugo que quieran imponerles por no tener suelo propio en qué establecerse, y por lo mismo desmayan y no se aplican a la agricultura, ha

~~ciéndose hereditaria~~ la ociosidad y el abatimiento de espíritu que es correlativo a la miseria; ..."

También existe otro informe en el mismo sentido; nos referimos al del oidor MON Y VELARDE, redactado en agosto de 1786 con motivo de su visita a la provincia de Antioquía (Colombia), en el que hacía constar, entre otras cosas, que "habían (los terratenientes) dejado establecer en sus tierras familias de pobres cultivadores y cuando éstos, con su esfuerço, habían hecho fructificar los campos, exhibían aquellos sus títulos y los conminaban con desahucio si no se convertían en verdaderos feudatarios suyos"(8).

1.3.3. Aspectos fiscales.- Desde el punto de vista fiscal también tuvo lugar algunas irregularidades. En efecto, las autoridades coloniales no han mantenido el debido rigor en cuanto a la revisión y saneamiento de los títulos ni tomaron las medidas oportunas ante las usurpaciones de tierras baldías. Por otra parte, las valoraciones que debían preceder a los remates no siempre se hicieron el obligado celo. En cuanto a los preceptos legales que exigían la práctica de los deslindes y la Real Confirmación, fueron, la mayoría de las veces, letra muerta.

El citado informe del oidor MON Y VELARDE, sobre el particular, decía que "el abuso con que hasta entonces se había procedido en la concesión de tierras realengas, sin medida, deslinde ni avalúo, sin tener en cuenta las posibilidades económicas del solicitante y sin que unos supieran lo que pedían ni los otros lo que otorgaban, era la principal dificultad, ...". El mismo oidor proponía la solución a seguir, para dar solución a los problemas ocasionados por tales irregularidades, diciendo "que se ordenase la exhibición de títulos y que a su vista, dentro del globo de tierras que comprendieran, se permitiera únicamente al dueño del título elegir aquel lote que se estimase podía trabajar y hacerlo útil en cuatro o seis años, repartiendo el resto entre otros posibles cultivadores".

1.4. El caso brasileño.-

Hasta ahora hemos visto el proceso de formación y de concentración de la propiedad agrícola en el área española. Nos queda por ver, aunque sea someramente, los eventos más significativos que dicha propiedad haya experimentado en el área portuguesa.

Siguiendo a DIEGUES JUNIOR (9), hay que hacer constar que el primer documento que trata del régimen de la propiedad de la tierra en el Brasil es la — Carta Regia de 30 de noviembre de 1.530, en la que Rey de Portugal concedía — a Martín Alfonso de Souza poderes para organizar la vida brasileña, entre los — cuales se encuentra la facultad de distribución de la tierra.

En la mencionada Carta, se establecía importantes restricciones en lo referente a la concesión de las tierras, tales como el hecho de que no podían ser — transmitidas por sucesión, pues las concesiones eran personales, intransmisibles — otra restricción, digna de toda mención, constituía la obligación de tener explotada la tierra, dentro de los seis años, so pena de que la misma sea cedida a otra persona que la quisiese labrar.

Pero estas normas tan sabiamente ideadas perduran muy poco tiempo, puesto que, en Carta posterior, dirigida al mismo Martín Alfonso, con la intención de que sirviera como un incentivo, se permite dar tierras a los que quieran vivir — poblar el Brasil garantizando el derecho de sucesión.

La propiedad privada establecida en el Brasil era muy distinta a la que se conocía en Portugal. Aquí más bien imperaba la pequeña propiedad; su situación agrícola atravesaba por momentos críticos; su población sufría un continuo desgaste debido a la atracción de la navegación y de los descubrimientos. En cambio, en el Brasil, desde un principio, se verifica el nacimiento y el predominio de la gran propiedad, pues, en la realidad, no existían límites en las concesiones de tierras. No obstante, a fines del siglo XVII, una Carta Regia de diciembre de 1695 establecía que la concesión sólo podía hacerse en una extensión

máxima de cuatro leguas de ancho por una de largo. Dos años después, en diciembre de 1697, dichas medidas se restringen aún más, estableciéndose la extensión de tres leguas de ancho por una de largo. Es en 1729 cuando se fijan las medidas definitivas, a partir de ahora las concesiones deberían tener como máximo tres leguas de largo y una de ancho, o una legua cuadrada.

Pero, una cosa son las soluciones concebidas y recomendadas por la Corona portuguesa a través de las leyes, y otra cosa muy distinta es lo que ha ocurrido en la realidad. Así como en la zona hispana tiene lugar, en mayor o menor medida, según las regiones, una considerable concentración de la tierra, - en el Brasil también se produce un proceso similar. El citado autor, señala - que las tierras estaban ocupadas por pocas personas desde mucho antes de la independencia, tierras "escasamente pobladas, más de propietario conocido".

1.5. El indio y la tierra.- Uno de los puntos centrales de la problemática agraria, en cualquier proceso histórico, es, sin duda alguna, el conjunto de problemas planteados por la relación hombre-tierra. Aunque la población de Indias estuvo compuesta por un conglomerado de razas, la población indígena, - en un principio, ha sido la más numerosa(10). Por esta razón, en el presente apartado, trazaremos las líneas más importantes de los problemas surgidos entre el indio y la tierra.

Lo más significativo de tales cuestiones radica en el hecho de la divergencia, incluso dramática en ciertas ocasiones, entre una legislación perfectamente orientada y la realidad de la vida social y económica. Ha sido muy encomiable la política seguida por los legisladores españoles procurando que el indio se mantuviese vinculado a la tierra. Aspiración sostenida por el mismo papa Paulo III, en su Bula "Sublimis Deus", concedida el 2 de junio de 1537, cuando dice: "Que dichos indios y todas las otras gentes ..., sin embargo no han de ser privados o se les ha de privar de su libertad y del dominio de sus cosas, - antes bien pueden libre y lícitamente usar, poseer y gozar de tal libertad y dominio, y no se les debe reducir a servidumbre"(11).

En este mismo sentido, la Ley XVIII, T. XII, L. IV de la Recopilación de Indias, expresa "que á los indios se les dejen tierras con sobra las que les pertenecieren, así en particular, como por comunidades, y las aguas y riegos, y las tierras en que hubieren hecho acequias, ú otro cualquier beneficio, con que por industria personal se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar y por ningún caso no se les puedan vender ni enajenar; y los Jueces que fueren enviados, especifiquen los indios que hallaren en las tierras y las que dejen á cada uno de los tributarios viejos, ..., caciques, Gobernadores, ausentes y comunidades".

Pero orientación legislativa tan humanitaria y tan justiciera, sostenida también por los más calificados defensores del Derecho indiano, en la práctica se encontró con muchas dificultades: por un parte, por los abusos cometidos a veces por los propios caciques e incluso, no pocas veces, por los mismos conquistadores, y, por otra, por las implicaciones que en la vida agraria de los pueblos indígenas han acarreado instituciones como la mita y las encomiendas.

1.5.1. Los resguardos indígenas.— Los resguardos constituían "las tierras de un pueblo o reducción que pertenecían a la propia comunidad". En principio, - eran inalienables; sólo excepcionalmente y mediante el cumplimiento de determinados requisitos podían ser enajenados. Pero, dichas tierras, en la práctica, son apropiadas o bien por los propios caciques, guiados por un espíritu individualista, o bien son los propios españoles y criollos los que atentan contra la integridad de los resguardos, precisamente en aquellas zonas en que la mayor densidad de la población, la proximidad de las vías de comunicación y la fertilidad de las tierras, hacían que el mismo se convirtiera en algo sumamente apetecible(12).

1.5.2. La mita agraria.— Es "un régimen de trabajo forzoso, pero retribuido". Legalmente estaban excluidos de este servicio aquellos indios que ejercieran - algún oficio especializado (carpintero, albañil, herrero, etc.) y los que esta

ban dedicados al cultivo de sus propias tierras. No obstante estas previsiones legislativas, tal como ocurriera con los resguardos, la mita, en ocasiones, ha sido aplicada abusivamente en la vida agraria de los pueblos indígenas.

1.5.3. La encomienda.— El régimen de la encomienda no se mantiene idéntico. — Para GARCIA GALLO (13) una de las causas de esta institución, en un principio, es un motivo puramente económico; teniendo en cuenta que los indios, aunque sean libres, no tienen la costumbre de trabajar, es necesario que se les obligue a — trabajar obligatoriamente para intensificar la producción en la isla Española. Pero luego, se establece la obligación de que los indios reciban la instrucción de la religión cristiana y lecciones para aprender a leer y escribir; así pues, la relación entre el español y el indio ya no es la puramente laboral, sino que se convierte en una encomienda que le obliga a cuidar del indio.

No vamos a referir los distintos regímenes que tuvo la encomienda a través de toda su vigencia histórica. Sólo diremos que, por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, la encomienda ha suscitado las más vivas discusiones, pues — no se ve claro cómo se puede conciliar la proclamada libertad de los indios con su dependencia de un español (las Casas). En cuanto al carácter de la concesión que entraña toda encomienda, que igualmente promoviera opiniones contradictorias, se llega a la conclusión de que la misma no implica propiedad alguna; se prohíbe al encomendero hablar de "mis indios", debiendo decir "los indios de mi encomienda".

En definitiva, la encomienda constituye "una gracia o merced real", por virtud de la cual se concedía al encomendero el derecho de exigir de los indios de su encomienda la prestación de servicios personales y pago de un tributo —tasa— do por las autoridades— antes de 1542; y después, ..., sólo el derecho a la percepción del tributo que les habían de pagar los indios encomendados —de naturaleza igual al que habían de satisfacer en beneficio del fisco..."(14).

Hacia finales del siglo XVIII desaparecen definitivamente (15).

1.6. La función social de la propiedad.- OTS CAPDEQUI (16), al que en gran parte hemos seguido en esta parte histórica, sienta la conclusión "de que toda la doctrina jurídica promulgada a este respecto (dominio y aprovechamiento privado de la tierra) estuvo inspirada por el principio de la propiedad privada de la tierra en las Indias había de cumplir en su ejercicio una función social".

A primera vista, pudiera parecer que dicha afirmación resultase muy atrevida. Es cierto que la concepción jurídica de que la propiedad deba cumplir con una función social obedece a los planteamientos de la doctrina moderna. Hay que aclarar que tanto los reyes de España como todos aquellos que tuvieron competencia de dictar normas referentes a la propiedad no podían, allá por los siglos XVI, XVII y XVIII, enfocar la cuestión con una óptica similar a como lo hacen los ~~tradidistas~~ modernos. "Pero si el espíritu ~~-añade OTS C.-~~ fue diferente y el punto de vista distinto, los resultados se manifestaron, entonces como ahora, en toda una serie de preceptos legales que condicionaron y restringieron las facultades dominicales de los particulares propietarios de las tierras".

Los principios en los que los legisladores españoles se apoyaron para reglamentar en las Indias el dominio privado de las tierras se apartaban de las viejas concepciones románicas, como así también de la propiedad que quedará impregnada en los Códigos civiles, basada en los postulados de la filosofía jurídica liberal, a partir del famoso Código de Napoleón. Veámos, a grandes rasgos, cuales son dichos principios:

- El sólo título jurídico concedido en un repartimiento, en una venta o una composición, no implicaba el pleno dominio sobre la tierra adjudicada. Siempre se exige la posesión efectiva y el cultivo, principio que está consagrado explícitamente en la Ley XXVIII, T. II, L. V., de Indias: "A los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores ... procuren que beneficie y cultive la tierra de forma que produzca todos los frutos permitidos, ...". Este principio no sólo ha sido consagrado por las Leyes de Indias, también lo vemos plasmado desde los albores de la ~~conquista~~ en numerosas Cédulas reales. En la Cédula dirigida al Gobernador de la provincia de Cartagena, en el año 1543, entre otras cosas, se di

ce: ...; que para que esa tierra se pueble es necesario dar a los vezinos dellas tierras en que labren, y donde hagan huertas, y tengan otros heredamientos, ...: porque vos mando que ..., señaleys a los vezinos de esa dicha provincia, y los que a ella fueren a vivir y a morar, las caballerías de tierras que vieredes que han de menester para sus labranzas, y más las que os pareciere en que hagan sus huertas y heredades, que sean moderadas, con condición que sean obligados a residir en la esa tierra cinco años luego siguientes despues de que se las dieredes, y con que el pasto de las dichas tierras de labor despues de alzado el fruto dellas, sea común, ..."(17).

- Las tierras se concedían según la calidad de las personas. En una Instrucción del año 1523 se establecía: "E a las personas y vezinos que fueren recibidos por ... tales pueblos, les deys sus vezindades de caballerías, o peonías según la calidad de la persona de cada uno, ... (18).

- Existía obligación de deslindar la tierra concedida: "Todos los vecinos y moradores á quienes se hiciere repartimiento de tierras, sean obligados dentro de tres meses que les fueren señalados á tomar posesión de ellas y plantar todos los lindes y confines que con las otras tierras tuvieren de sauces y árboles, ...(Ley XI, T. XII, L. IV, de la Recopilación de Indias).

- Las tierras no podían ser repartidas con exceso, desmesuradamente: "Repártese las tierras sin exceso entre los descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender á iglesia ni monasterio, ni á otra persona eclesiástica, pena de que la hayan perdido y pierdan, y puedan repartirse a otros" (Ley X, T. XII, L. IV, de la Recopilación de Indias).

La aplicación de este principio constituye, indudablemente, la prohibición de realizar repartimientos a aquellos que no hayan cumplido con las obligaciones estipuladas en un primer asentamiento, cuando la Ley XI, T. XII, L. IV, de Indias, prescribe: "los que en la nueva población de alguna provincia tuvieren tierras y solares en un pueblo, no se les pueda dar ni repartir otro, sino fue re dejando la primera residencia y pasándose á vivir á la que de nuevo se poblare, salvo si en la primera hubiense vivido los cuatro años que tienen obligación para el dominio, o los dejaren, y no se aprovecharen de ellos, por no haberlos cumplido, y declaramos por nulo el repartimiento que contra la deci-

sión de esta nuestra Ley se hiciere, y condenamos a los que hubiesen hecho, en pena de la nuestra merced y diez mil maravedís para nuestra Cámara". El Rey era plenamente consciente de este problema de ello no cabe duda, como lo demuestra el hecho de que en numerosos despachos se haya hecho cargo de esta anomalía; así, tenemos la Cédula dirigida a la Audiencia de Guatemala (18 de mayo de 1572), en la que el Rey expresa haber recibido relación de que: "... vos - (el presidente de la Audiencia) aveys dado, y days a vezinos de essa tierra - estancias y cavallerías de tierras, en excessiva cantidad: lo qual continuándose adelante, podría ser de inconveniente para lo que toca a nuestro servicio, y bien de essa tierra: y para remedio dello, ..., fue acordado, ... que de aquí en adelante las estancias y cavallerías de tierras que ovieredes de dar a vezinos de essa tierra, las señaleys solamente, sin perjuyzio de tercero, y por el tiempo que fuere nuestra voluntad, y no de otra manera ..."(19).

2.- MEDIDAS DE REFORMA AGRARIA.-

Por los sudores y esfuerzos soportados por los descubridores y conquistadores, en los primeros tiempos, hubo de ser premiados por la Corona, concediéndoles tierras generosamente y sin la obligación de pagar carga fiscal alguna. Pero, a medida que la empresa de conquista y la labor de evangelización y de civilización se va afianzando, la tierra adquiere más valor y es más codiciada, sobre todo en aquellos lugares próximos a caminos y villas, es decir, la tierra va adquiriendo valor económico, tanto que en ventas, permutas, y pignoraciones, es fuente de no pocas ganancias.

Ante este hecho, por una parte, el Fisco necesitaba recaudar fondos para hacer frente a sus cuantiosos gastos, y, por otra, estaban los abusos cometidos en el reparto de las tierras, originándose así la concentración del suelo en pocas manos y, por ende, todos los males que la suelen acompañar (acaparamiento de las más fértiles, mala explotación, usurpaciones ...).

Como constancia de que estos problemas jamás pasaron desapercibidos a la

Corona española, se dictaron en su momento las medidas oportunas. Si unas fueron dictadas para resolver casos más bien concretos, otras las fueron con el propósito de solucionar dichos problemas de raíz y han tenido alcances vastísimos, constituyendo verdaderas medidas de R.A. Son a estas últimas a las que nos vamos a referir a continuación, advirtiendo de antemano que las mismas deben ser juzgadas teniendo en cuenta que las circunstancias tuvieron que ser necesariamente distintas en aquellas épocas que en la nuestra. Los problemas planteados eran peculiares entonces y las medidas adoptadas han tenido que responder a dichas peculiaridades, lo que no quita que en tales medidas podamos encontrar valiosísimos antecedentes de R.A., tanto más valiosos cuanto más distantes en el tiempo y más genuinamente representan una gloriosa tradición de los pueblos iberoamericanos.

2.1. La primera Reforma Agraria.- En 1591 se dictó una famosa Cédula Real que, por el alcance de su contenido, puede ser considerada como una verdadera R.A. Más tarde dicha Cédula ha sido recogida íntegramente en la Recopilación de Indias de 1680: Ley XIV, T. XII, L. IV. Para un mejor examen de la citada Ley, vamos a dividirla en los siguientes puntos:

1º.- Restitución de tierras: "Por haber Nos sucedido enteramente en el señorio de las Indias, y permanecer á nuestro Patrimonio y Corona Real los baldíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedido por los señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posea sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas las cosas lo que á Nos, o a los Virreyes, Audiencias y gobernadores pareciere necesario ...". "Por lo cual -sigue diciendo la Ley- ordenamos y mandamos á los Virreyes y Presidentes de Audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus Audiencias, que nombraren, los títulos de tierras, estancias, chacras, y caballerías; ...".

Sabido es que han sido muchas las tierras que desde el principio de la colonización eran poseídas sin justos y verdaderos títulos, sobre los cuales cae

~~todo el rigor de la ley~~, al disponer que sean éstas las tierras que deban ser restituidas.

Todas "las Provisiones, Cédulas, Instrucciones y Cartas dictadas para Indias -ha dicho GARCIA GALLO (20)- no contienen sólo la formulación de las normas jurídicas que han de establecerse, sino que van precedidas de la exposición de los hechos concretos -vacíos o deficiencias de la regulación legal, abusos, etc.-, que motivan aquellas. Y así, es la propia legislación de Indias la que nos revela el estado moral, político, social o económico de cada región; los problemas que se plantean, las dificultades con que se tropieza y el cúmulo de intereses y pasiones -nobles y mezquinas- que agitan aquella sociedad en formación". Pues bien, esto viene al caso, precisamente porque son varios de aquellos documentos los que nos revelan el estado de la cuestión al tiempo de dictarse la Real Cédula de 1591. Así, en una Carta Real, escrita al Virrey del Perú, del 8 de marzo de 1589, se dice: "... que en esos Reynos ay muchas personas que sean entrado en cantidad de tierras, algunas por su propia autoridad, y otras por averselas dado los Virreyes, audiencias o cabildos de ciudades, y que aviades proveído mandado, que los unos y los otros exhibiessen los títulos que tuviessen dellas, para bolver las que fuessen suficientes, e retener las demas, ...": Estas mismas causas y otras parecidas anomalías en cuanto a la distribución y utilización de la tierra, las encontramos en otros documentos regios del siglo XVI. De todos, el que más nos llama la atención es la Real Cédula dirigida a la Audiencia de Quito, del 10 de noviembre de 1578, la que, al partir de unos supuestos, plantea unas soluciones que constituyen auténticas medidas de reforma fundiaria y que representa un notable precedente de la Ley XIV, cuando afirma: "... que en mucha parte de la tierra comarcana de essa ciudad no avia donde poder señalar tierra a los dichos Indios, para - que pudiesen sembrar y tener las crias de sus ganados, ni exidos para ellos: porque los dichos vezinos los tenían repartidos entre sí, unos por títulos y otros por averselos repartido, siendo Alcaldes y oficiales de cabildos, y ansi no quedava para los dichos labradores e Indios tierras para los dichos efectos, y ..., y para remedio desto convenia se diesse orden, como para que los

dichos Indios se conservassen, se les señalassen tierras para los dichos, sus ganados, sementeras y grangerias: y aviendose platicado por los del nuestro Consejo de las Indias, avemos acordado de ordenar que en el exceso que ha auido de repartir las dichas tierras AYA REFORMACION (21) y asi os mandamos, ..." (22).

2º.- Repartimiento de las tierras restituídas.- Un segundo punto contenido en la Ley XIV, que estamos comentando, es lo que modernamente vendría a ser, en cualquier procedimiento de R.A., la distribución de la tierra que ha sido recuperada de manos de los particulares por el Organismo encargado de realizar la Reforma, conocido técnicamente con el nombre de "redistribución". Al respecto, la Ley prescribe: "repartiendo á los Indios (los beneficiarios) lo que buenamente hubieren menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella á nuestra voluntad."

No todas las tierras podían ser repartidas, había algunas que constituían excepciones para estos repartimientos, así como en las R.A. modernas existen - tierras que no pueden ser afectadas (zonas artísticas, de recreo, históricas... En efecto, la Ley, antes de prescribir el repartimiento de tierras a los indios, dice que se reserve lo "necesario para plazas, exidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y Consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir, y al aumento que pueden tener ...".

Este mismo criterio, de repartir las tierras recuperadas, se sigue también en la citada Cédula dirigida a la Audiencia de Quito (1578): "... , que luego - que recibays esta nuestra dedula repartays todas las tierras de los términos de essa ciudad, dexando a cada un vezino las que buenamente pudieren labrar, conforme a la calidad de sus personas, y hareys ansi mismo que exhiban ante los títulos que tuvieren a las tierras que poseen, y quitarles heys lo que allende de ellos tuvieren, y los que se les quitare repartireys entre los dichos In-

dios en partes y lugares commodos, ...".

2.2. La segunda Reforma Agraria.- Siglo y medio después, de lo que hemos llamado "la primera Reforma Agraria" de Indias, en el año 1754, se dicta una Real Instrucción, de un contenido y extensión tal (XIV capítulos en total), que representa otra gran medida de R.A. Es mucho más completa que la primera, porque abarca casi todos los problemas que la propiedad, su posesión o su utilización podía plantear en aquella época. Se refiere a todos los títulos de adquisición de la propiedad: licitud y posible regularización de las mismas, a las usurpaciones de tierras y la correspondiente restitución, a la oportuna distribución de la tierra, e, incluso, a la creación de unos jueces especiales con jurisdicción para resolver todas las cuestiones referentes a los problemas anteriores. Solo citaremos aquellos puntos que tengan un interés especial para nuestro estudio. La Real Instrucción de 1754 tiene un brevísimo preámbulo:

"En las mercedes, ventas y composiciones de bienes realengos, sitios y valdíos, hechas al presente, y que se hicieren en adelante, se observe y practique precisamente lo siguiente":

1º.- Creación de jueces especiales.- En el Cap. II se dispone que: "Los Jueces y Ministros en quienes se subdelegue la jurisdicción para la venta y composición de los realengos, procederan con suavidad, templanza y moderación, con procesos verbales y no judiciales en las que poseyeran los Indios, y las demás que hubieren menester, en particular para sus labores, labranza y crianza de ganados; ...".

Llama la atención el hecho de que estos jueces especiales, aparte de que tengan que proceder con suavidad y moderación, tengan que actuar en procedimientos verbales en las cuestiones referentes a los indios (labores, labranza y crianza de ganados), sin duda alguna instituido en directo beneficio de unas personas que se encontraban, y hasta hoy se encuentran, en un medio cultural muy distinto al del mundo occidental y libradas a su propia suerte; únicamente siguiendo un procedimiento no escrito, sumarísimo, con la directa intervención

del Juez durante todo el proceso, se podía hacer verdadera y pronta justicia en beneficio de los indios. Estamos, pues, ante un acierto más, de los tantos, de la legislación de Indias.

2º.- Protección a la propiedad comunitaria.- En el mismo Cap. II se regula este principio: "... pues por lo tocante a las (tierras) de comunidad, y las que les están concedidas a sus pueblos para pastos y exidos, no se ha de hacer novedad, manteniéndolos (a los indios) en la posesión de ellas, reintegrándoles en las que se les hubiesen usurpado, concediéndoles mayor extensión en ellas, según la exigencia de la población; no usando tampoco de rigor con las que ya poseyeran los Españoles y gentes de otras castas, teniendo presente para unos y otros lo dispuesto por las Leyes 14, 15, 17, 18 y 19, t. XII, l. IV de la Recopilación de Indias".

Que las tierras de los indios han sido en diversas ocasiones usurpadas es de todos conocido. Incluso se dió casos en que han sido las mismas autoridades de Indias las que cometieron tales irregularidades; así, aunque, por tratarse de un caso muy distante en el tiempo con respecto a la presente Instrucción y por referirse a un lugar de Indias muy concreto, pueda tener un valor relativo, en un capítulo de la Instrucción remitida de Santo Domingo, del 12 de julio de 1530, se puede leer: "Soy informado, que los dichos Presidentes y Oidores han tomado de los Indios algunas heredades de hecho, y contra su voluntad, y que asimismo so color de vent as tienen otras tomadas dellos ...". Más de dos siglos separan este documento de la Instrucción que estamos comentando; no obstante esta salvedad, muchas otras usurpaciones han debido cometerse hasta 1754, no sólo por parte de las autoridades, sino también por parte de los propios civiles y en mayor proporción, probablemente.

3º.- Exhibición de títulos dentro de un término preciso, so pena de perder la propiedad si no se acude en dicho término.- Tal determinación la encontramos en el Cap. III: "... todas y cuales quiera personas que poseyeran realengos, estando o no poblados, cultivados o labrados desde el año 1700 hasta el de la notoriedad y publicación de dicha orden, acudan a manifestar ante el mismo

Subdelegado (así llamado el Juez especial), por sí mismos, o por medio de sus correspondientes apoderados, los títulos y despachos, en cuya virtud las poseen, señalando para esta exhibición el término competente y proporcionado, según las distancias; con apercibimiento de que serán despojados y lanzados de las tales tierras, y se hará merced de ellas a otros si en el término que se les asigne dexaren de acudir, sin justa y legítima causa, a la manifestación de sus títulos."

En la primera R.A. (Ley XIV, T. XII, L. IV, de la Recopilación de Indias) y numerosas cédulas, cartas, instrucciones y prohibiciones reales, vemos exigido este requisito de la exhibición de los títulos como medida de saneamiento, de reordenación de la propiedad, en su caso, pero en ninguno de estos documentos es regulado con tantos detalles ni exigido con tanta severidad, como en esta Instrucción de 1574, hasta el punto de que su incumplimiento pueda acarrear la pérdida de la propiedad.

4º.- Composición de tierras mediante el cultivo o la labranza. Cap. IV: Los que desde antes de 1700 no tuvieran títulos, "les debería bastar la justificación que hicieren de aquella antigua posesión, como título de justa prescripción: en inteligencia de que si no tuvieran cultivados o labrados los tales realengos, se les deba señalar el término de tres meses, que prescribe la Ley II (de Indias) - del citado título y libro, o el que parezca competente para que lo hagan, con apercibimiento que de lo contrario se hará merced de ellos a los que denunciaren, con la misma obligación de cultivarlos".

Al referirnos a la posible existencia de una concepción de la propiedad agrícola colonial basado en el principio de la función social, hemos visto que el principio del cultivo de la tierra era ampliamente recogido en la legislación de Indias. Tal principio lo vemos consagrado de nuevo por la presente Instrucción. La composición es una figura por la que las situaciones de hecho -producidas al margen o contra Derecho- se convierten en jurídicas mediante el pago de un canon al fisco; a tal requisito se agrega el del cultivo de la tierra, adquiriendo éste una enorme proyección, hasta el punto de que del mismo se hace depender el na

cimiento de un derecho - el dominio más o menos restringido- o la imposibilidad de acceder a ello, en caso de su incumplimiento. Tal requisito se aplica con el mismo rigor a quienes actúen en reemplazo del actual poseedor. Es el trabajo -cultivo o labranza- el que se convierte, en este caso, en el junto título de adquisición de la propiedad. En definitiva, es el reconocimiento del valor de la posesión -situación de hecho-; no obstante, para que la misma pueda adquirir validez jurídica era imprescindible que fuese acompañada de la actividad del hombre. Así, en pleno siglo XVIII, en las Leyes de Indias, vemos reflejado con toda nitidez una de las grandes conquistas del Derecho moderno, en lo referente a la regulación de la propiedad agraria.

5º.- Todas las tierras anexadas a las poseídas legítimamente deben ser también presentadas a composición. Aunque la Instrucción en el capítulo IV también regula la composición de tierras, en el capítulo VII vuelve a regularla, pero - esta vez en el supuesto de que una persona ya posea tierras mediante justos títulos, y que se hayan apropiado más de lo concedido. La Real-Instrucción de 1574, a fin de resolver tales supuestos, exige que: "... las personas que hubieren excedido los límites de lo comprado o compuesto, agregándose e introduciéndose en más terreno de lo concedido, esten o no confirmadas las posesiones principales, acudan precisamente ante ellos (los Subdelegados) a su composición, para que del exceso, precediendo medida y avalúo, se les despache título y confirmación con apercibimiento que se adjudicarán los terrenos así ocupados en una moderada cantidad a los que los denunciaren, y que igualmente se adjudicarán al Real Patrimonio para venderlos a terceros, aunque esten labrados, plantados o con fábricas los realengos ocupados sin título, si pasado el término que se asignare no acudieren a manifestarlos, y tratar de su composición y confirmación los intrusos poseedores: lo que se ha de cumplir y executar sin excepción de persona ni comunidades, de cualquier estado y calidad que sean."

Se regulan dos supuestos. El primero es el caso en que dichas anexiones - de hecho han sido denunciadas por terceros; en tal supuesto parte de las usurpaciones serán repartidas a aquellos que las denunciaren, como recompensa por haber denunciado una situación ilegal y, al mismo tiempo, como una medida de re

distribución (en "moderada cantidad") de la tierra, facilitando el acceso a la misma de los más necesitados: "a los que denunciaren tierras, suelos, sitios, - aguas, valdíos y yermos, se les dará recompensa correspondiente, y admitirá a moderada composición de aquellos que denunciaren ocupados sin justo título; y que esto se incluya también en el bando, que los Subdelegados que se nombraren, deben hacer publicar en sus respectivos distritos." (Cap. VIII).

El segundo se refiere a que los realengos ocupados sin justos títulos, aunque estén eficientemente explotados, pueden pasar a poder de la Corona si no se les pone a conocimiento de la autoridad. En estos casos lo que se castiga realmente es la conducta antisocial del individuo, que, aparte de poseer tierra ilegalmente, puedan poseer explotaciones económicas no declaradas al Fisco, y, por tanto, no sometidas a la ley y al control de la autoridad.

6º.- Obligación de confirmar los títulos. Como una medida meramente administrativa y con la intención de sanear todos los títulos existentes, en el capítulo V de la Real Instrucción de 1754 se exige la confirmación de los mismos; si desde 1700 hasta el presente los proseedores de tierras no las tuvieron confirmadas (por el Rey, Virreyes, y Presidentes de Audiencias), "deberán acudir a impetrar la confirmación de ellas ante las Audiencias de su distrito y demás Ministros", para que "despachen en nombre del Rey la confirmación de sus títulos - con los cuales quedará legitimado en la posesión y dominio de las tales tierras, aguas, o valdíos, sin poder en tiempo alguno ser sobre ello inquietados los poseedores, ni sucesores universales ni particulares."

3. CONCLUSIONES.-

Al encarar el estudio de los antecedentes históricos coloniales de la R.A. sudamericana, lo hemos hecho fundamentalmente con el fin de comprobar si en aquella época, en efecto, han podido darse medidas de R.A., y si dentro de éstas ha existido algún instrumento jurídico que pueda asimilarse a la expropiación forzosa, ya que tal como la conocemos difícilmente podría darse, teniendo en cuenta - que su configuración moderna arranca de la Revolución Francesa. Ante estas in-

terrogantes, intentáremos sacar algunas conclusiones partiendo del estudio que, a grandes rasgos, hemos dibujado en páginas precedentes.

1ª.- Si bien es cierto que en la práctica, debido a las especiales circunstancias económicas, sociales y de todo tipo, se han cometido abusos en cuanto a la apropiación y utilización de la tierra, la misma ha sido regulada brillantemente por los legisladores españoles, hasta el punto que, sin ambages, se puede afirmar que en el Derecho indiano se ha plasmado nitidamente el principio de la función social de la propiedad.

Frente a las irregularidades cometidas, tanto por parte de las autoridades como por parte de los particulares, en numerosas ocasiones se han dictado las leyes oportunas. Las más importantes, afectándonos de lleno, han sido dos: la Real Cédula de 1591 (recogida íntegramente en la Ley XIV, T. XII, L. IV de Indias) y la Real Instrucción de 1754; ambas, en su momento, han representado auténticas R.A. -con mayor alcance la última-, porque han procurado resolver todos los problemas que la tierra planteara en aquella época. Es más, ambas han atacado de frente la mala distribución y utilización de la tierra, las que han resuelto recuperándola de manos de los usurpadores, de los que no la cultivaban y de los que la utilizaban antisocialmente. Es cierto que dichas medidas no pueden compararse con las actuales R.A. (ya que no tratan muchos de los aspectos que éstas últimas regulan: el derecho de la propiedad de la tierra -pequeña y mediana propiedad-, la creación de empresas agrícolas -cooperativas-, la conservación de los recursos naturales, los contratos agrícolas, etc.), pero también es verdad que muchos de los problemas agrarios actuales no se presentaban en aquellos tiempos, y que al regular los más importantes de entonces queda a salvo la calificación de las mismas como auténticas precedent es de la R.A. iberoamericana, y, por ende, de la sudamericana.

2ª.- ¿De qué instrumentos jurídicos se ha valido la legislación de Indias para resolver la redistribución de la tierra? ¿Las reformas agrarias utilizadas en Indias han utilizado el procedimiento de la expropiación forzosa, u otro instrumento similar? No. En ninguna de las leyes o normas dictadas por los Reyes de España o autoridades de Indias, aparecen medidas expropiatorias.

No obstante, en alguna ocasión se ha querido ver en la Ley XXVI, T. II, L. V de la Recopilación de Indias, un antecedente legislativo de la expropiación forzosa (23), pero se trata de un supuesto muy aislado y poco importante. Lo que dicha Ley regula es que los Cofregidores y Alcaldes no tomen de los vecinos ni indios comidas, ni servicios de ningún tipo sin pagarles (24). Más bien estaríamos en presencia de una enajenación forzosa (en el caso de las comidas) e n tanto en cuanto que las mismas eran para el mantenimiento personal de las autoridades, o de una prestación de servicios obligatorios.

Por otra parte, en el supuesto clásico de la expropiación, las obras públicas, no se utilizaba el expediente expropiatorio, sino que con toda probabilidad, al ser la tierra de propiedad originaria de la Corona (Ley XIV, T. XII, L. IV; Ley I, T. I, L. III de Indias, entre otras), en estos casos, se habría recurrido a la figura de la reversión o restitución de tierras, si fuere necesario. En tales supuestos, las Leyes de Indias lo que sí establecían era que el costo de las obras fuese repartido entre los directos beneficiarios (25).

Pues bien, sentada la afirmación de que la expropiación no tuvo cabida en el Derecho indiano, cabe preguntarse: ¿cuál ha sido la figura jurídica utilizada como instrumento de redistribución de la tierra? Tanto en la Real Cédula de 1591 (o Ley XIV, T. XII, L. IV de la Recopilación de Indias) como en la Real Instrucción de 1754: la restitución de las tierras (principio que es aplicado por la Ley nº 200 colombiana de 1.936 y por las actuales leyes agrarias vigentes de los países sudamericanos que nos ocupan: Capítulo VII de la Ley colombiana de 1961, bajo el título "Extinción del dominio sobre tierras incultas; Capítulo II, título III, de la Ley ecuatoriana de 1.964; "De la reversión de la tierra"; apartado e), artículo 17 de la Ley brasileña de 1964; apartado a), artículo 7º, con relación a los artículos 8º y 9º de la Ley peruana de 1969). Dicho instrumento, la restitución de tierras, ha cumplido la misma función que la expropiación forzosa cumple en las reformas agrarias modernas.

El Derecho indiano, si bien no ha regulado casos de expropiación, ha previsto también algún caso en el que se ha compensado a los propietarios despojados. No se trató de una indemnización pecuniaria, sino más concretamente de permutas forzosas, seguramente para alimentar la política de población de las

tierras americanas y de mantenerlas explotadas. Nos referimos a la citada Cédula dirigida a la Audiencia de Quito, del 16 de noviembre de 1578, en la que se dice: "... que para ordenar los dichos pueblos avía sido necesario tomar pedazos de tierra a vezinos de essa ciudad, de que se avían agraviado, y por autos de vista y revista se avían pronunciado en essa dicha audiencia que a los que se les oviessen, se les recompensassen sus tierras en otra parte, ...".

3º.- Al margen de las anteriores, hechas como respuesta a los temas de nuestro estudio -Reforma Agraria y expropiación forzosa-, hay una conclusión - que salta a la vista. Es una verdadera lástima que los pueblos iberoamericanos -pueblos agrícolas por excelencia- se hayan olvidado por completo de su tradición jurídica hispánica, después de que nacieran a la vida independiente. Tradición, que, si bien tuvo fallos y lagunas, ha consagrado principio, en lo que respecta a la regulación de la propiedad de la tierra y a las medidas destinadas a solucionar los problemas referentes a la misma, que hoy nos parecen nuevos. Si nuestros pueblos se hubiesen mirado en el espejo de sus propias historias y no se hubiesen fijado exclusivamente en otras, muchos de los actuales problemas agrarios se habrían solucionado o, al menos, paliado, e incluso se habrían evitado muchos sufrimientos y derramamientos de sangre; entonces, la aplicación de la R.A. no se hubiera planteado con tanta urgencia y dramatismo como sucede en nuestros días (26). Siempre hay excepciones que confirman la regla; Méjico ha sido el único país hispanoamericano que ha escrito sus leyes agrarias según los principios del Derecho indiano, precisamente después de salir de una sangrienta revolución de raíz agrarista.

C A P I T U L O I I

LA EXPROPIACION FORZOSA Y LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

Una vez estudiados los antecedentes históricos, en el ámbito del Derecho indiano, de la R.A. y de las medidas de la redistribución de la tierra, piedra angular de aquella, y después de comprobar que la institución expropiatoria no tuvo vigencia en aquel Derecho, vamos a escrudiñar en el presente capítulo los principios sobre los cuales se asienta la Reforma Agraria Integral sudamericana (a partir de ahora: R.A.I.), y los de la expropiación forzosa. Se trata de hacer un estudio más bien teórico, doctrinal, de ambos institutos, sin desconocer que los problemas agrarios son vitales y por ello mismo muy difíciles de ser reducidos a esquemas teóricos. En definitiva, procuraremos entresacar los mínimos elementos, pero los suficientes, que nos puedan servir, a lo largo de nuestro estudio, de criterios básicos para juzgar las normas positivas. Es de advertir que estas normas positivas serán las contenidas en las leyes agrarias vigentes de seis países sudamericanos, a saber:

- Estatuto de la Tierra Brasileño, promulgado por la Ley nº 4.504 de 30 - de noviembre de 1964 (a partir de ahora: L. bra.)
- Ley nº 16.640 de Reforma Agraria de Chile de 28 de julio de 1967 (L. chi)
- Ley nº 135 de Reforma Social Agraria de Colombia de 22 de noviembre de 1961 (L. col.)
- Ley de R.A. y Colonización de Ecuador de 11 de julio de 1964 (L. ecua.)
- Decreto Ley nº 17.716 de 24 de julio de 1969 por el que se regula la Reforma Agraria en el Perú (L. per.)
- Ley de Reforma Agraria de Venezuela de 22 de febrero de 1960 (L. ven.)

1. LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL (R.A.I.)

1.1. Concepto.- La R.A. ha sido siempre un tema muy controvertido, precisamente porque se trata de una materia interdisciplinaria al abarcar cuestiones relativas a la Sociología, a la Economía, a la Política y al Derecho. Por eso ante la pregunta: ¿qué es la R.A.? es fácil contestar parcialmente, como así se ha hecho frecuentemente, apreciando sólo aspectos parciales, sin vislumbrar o menospreciando los otros.

Ante tales disyuntivas, y después de incompletas y dolorosas experiencias históricas, los países sudamericanos han querido resolver el problema agrario mediante soluciones globales, a través de una R.A.I. Dicha denominación adquiere carta de naturaleza en Venezuela con la promulgación de la Ley de 1960; es consagrada a nivel internacional en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) en 1961; y, más tarde, admitida en la legislación de los demás países sudamericanos ("la Reforma Agraria es un proceso integral": L. per.).

Teniendo en cuenta que en todo proceso de R.A. las circunstancias concretas de cada país juegan un papel que no puede ser desconocido, intentaremos -aproximarnos a un posible concepto de R.A.I. válido para estos seis países (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), confrontando la opinión de los estudiosos en la materia y lo regulado por las leyes.

1.1.1. La opinión de la doctrina.- Si bien es cierto que todos admiten que la R.A. debe ser un proceso integral -en cuanto al continente- no todos coinciden a la hora de valorar los diversos aspectos integrantes de la misma -en cuanto al contenido-. Mientras unos hacen una valoración uniforme de dichos aspectos otros valoran más unos -los que ellos consideran sustantivos- que otros -los adjetivos-. No obstante, no estamos ante opiniones totalmente contradictoria irreductibles entre sí, sino ante posturas que al poner un mayor énfasis sobre tal o cual aspecto hacen que la R.A.I. pueda tener en la práctica un mayor o menor alcance.

Independientemente de las posiciones que nos interesan y como pauta para posteriores consideraciones, existe una postura que al dar primacía a lo económico puede conducir al olvido de lo social, al desmerecimiento de las justas reivindicaciones de la gran masa campesina, directa beneficiaria de toda R.A. Tenemos así una postura que sin vacilación la podemos considerar como extrema. En este sentido se pueden incluir, siguiendo a François CHEVALIER (1), al economista puro, al técnico, al tecnócrata o al pragmatista que se inclinan por la tendencia de dar prioridad absoluta al desarrollo económico global y al crecimiento de la renta nacional, de manera que acentúan la importancia de abrir para la agricultura nuevas tierras irrigadas, valorizar y colonizar zonas tropicales húmedas.

Influído en parte por la óptica de dar gran importancia al desarrollo económico, aunque sin caer en el extremo de concederle prioridad absoluta, con el peligro de no valorar debidamente los problemas de la injusticia social agraria, tenemos aquellos cuya posición la podemos denominar uniformadora. Es a ésta a la que precisamente queremos referirnos por ser una de las orientaciones que se pueden atisbar en el proceso de la R.A.I. sudamericana. Así, podemos citar un informe del Instituto Agrario Nacional (I.A.N.) de Venezuela, en el que se pone de manifiesto que la R.A.I. "no debe resolver únicamente una situación de injusticia social, sino que además es el instrumento básico del fomento agrícola que a su vez está ligado al desarrollo económico general de la Nación. Por esta razón la redistribución de la tierra, por sí sola, no puede alcanzar el pleno efecto de la reforma agraria sino va acompañada de cambios fundamentales en otros sectores de los sistemas económico y social ... el régimen de tenencia no es más que uno de los factores que inciden sobre el desarrollo de un país y que por lo tanto reformar en este régimen pueden producir tan sólo efectos muy limitados, y hasta desfavorables, si no van coordinados con medidas similares en otros sectores, todo ello encuadrado en un plan general de desarrollo económico"(2). Decimos que esta posición es uniformadora - puesto que pone a un mismo nivel a los problemas derivados directamente de una injusticia social (inadecuado régimen de tenencia de la tierra) y a otros más

~~bien relacionados~~ con la política agraria (desarrollo económico). Por cierto que no se desconoce el problema capital -mala distribución de la tierra con sus correlativas injusticias-, aunque al querer insertarla dentro de un plan general económico con criterios muy técnicos y quizá muy teóricos, aquel problema capital puede perder su verdadera magnitud.

Como un correctivo de esta postura, tenemos, por otra parte, la de aquellos autores que mantienen una posición diferenciadora. Entre éstas podemos citar, entre otros, a Doreen WARRINER, Jacques CHONCHOL y el CENTRO INTERAMERICANO de DESARROLLO AGRICOLA (C.I.D.A.). "En el uso corriente -dice D. WARRINER (3)-, reforma agraria generalmente significa la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícola. Ahora desde América nos viene un concepto de reforma que aboga por incluir una política amplia, que comprenda, no solamente la oportunidad de ser propietarios sino también otras diversas medidas para ayudar a los agricultores, ..., mejores sistemas de crédito, mayores facilidades de comercialización, servicio de asistencia técnica, educación, etcétera. Sin embargo, aunque el concepto -americano es un gran avance sobre las viejas creencias, una definición con tan amplias conexiones distorsiona la perspectiva." Se produce así "el cambio de énfasis -agrega la citada autora- de lo fundamental a lo accesorio, y el original -aunque esencial- objetivo de una mayor igualdad económica y social tiende a oscurecerse. El enfoque integral parece algunas veces ofrecerlo todo menos la tierra". Esta es también la posición sustentada por el C.I.D.A. cuando afirma que "la Reforma Agraria es, más que un problema económico, un problema social y político, apesar de sus muchas ramificaciones económicas. Se trata más de un asunto de distribución del poder que de eficiencia económica, aun cuando ~~sería lamentable~~ que ... después de enfrentar con coraje el problema social a través de una reforma agraria en gran escala, fracasase por una planificación rígida y estereotipada, o sea, inadecuada desde el punto de vista económico y administrativo". (4)

Pues bien, hemos dicho que no estábamos ante posiciones contradictorias. Ante un problema tan complejo como es la R.A. siempre habrá posiciones encontradas, precisamente por ser un problema fundamentalmente socioeconómico, y, en el fondo, político. Todos coinciden en que la R.A. no puede reducirse simplemente a una reforma fundiaria, sino que la misma debe ir acompañada de las necesarias medidas de índole político-económicas (créditos, asistencia técnica, mercadeo, educación, etc.) que aseguren su correcta y efectiva aplicación. - Ahora bien, la discrepancia está en el realce mayor - por parte de los diferenciadores- o menor -por parte de los uniformadores- de las consecuencias del - proceso de redistribución de la tierra, requisito sine qua non para romper de raíz ataduras semifeudales, las que hasta nuestros días vienen empañando la - existencia de millares de campesino sudamericanos.

1.1.2. Las leyes de R.A.I.. La Ley venezolana es la que, de acuerdo a nuestro criterio distintivo, se circunscribe a la posición uniformadora, cuando en su artículo 1º prescribe lo siguiente: "La presente Ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y de explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Las demás leyes pueden ser asimiladas a la postura diferenciadora. La Ley brasileña, en su artículo 1º, distingue perfectamente "el conjunto de medidas encaminadas a promover una mejor distribución de la tierra" (ap. 1) de la "política agrícola" (ap. 2). El apartado 1º del artículo 1º de la Ley colombiana dice que la misma tiene por objeto: "Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento económico; ..." distinguéndolo, en el apartado 5º, de las medidas destinadas a elevar el nivel de

vida de la población campesina a través de "la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de la cooperativa". En el mismo sentido que las dos anteriores, la Ley ecuatoriana afirma que la redistribución de la tierra irá acompañada "de medidas de carácter técnico, económico y social" (art. 1º). Y finalmente, la Ley peruana, en esta línea, diferencia la sustitución de los "regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra" (art. 1º) de la "política nacional de desarrollo" y de las acciones planificadas, tales como la asistencia técnica, los mecanismos de crédito y de comercialización, la Escuela Rural, los sistemas de salud, entre otros (art. 2º).

No conviene perderse en inútiles disquisiciones. Al distinguir entre estas dos posturas hemos querido ahondar en el alcance, mayor o menor, que podría derivarse de la R.A.I. entendida "in toto", como un proceso integral en la vida económica, social y política de un país. Cuando la postura uniformadora, caso de la Ley venezolana, pone a un mismo plano el problema de la redistribución de la tierra y las medidas de política económica, la R.A.I. podría desembocar en un proceso en que lo más apremiante no tenga la debida respuesta. Es cierto que al llegar a este punto estamos trasladándonos al campo de lo estrictamente político (5), en el que juegan más bien las circunstancias imperantes en cada país, en cada región e incluso en cada caso concreto; pero también es cierto que cualquier planteamiento, por muy integral y técnico que sea, que no arranque desde una verdadera supresión de las injusticias derivadas de una inadecuada distribución y explotación de la tierra -problema secularmente constatado en los países hispanoamericanos- podría originar, en la práctica, un conjunto de medidas de alcance limitado. Hecha la advertencia, nos parece una postura muy acertada la de aquellas leyes que han diferenciado netamente entre el proceso de redistribución de la tierra y las medidas de política agraria, aunque reconocemos que en este punto, nos estamos moviendo en el plano de los principios, los cuales no siempre están recogidos debidamente en el articulado de las leyes agrarias, como en efecto ha ocurrido, sometiéndolos a un olvido más bien consciente que inconsciente. (6).

En conclusión la R.A.I., de acuerdo a los textos vigentes, puede ser definida como "un proceso que tiene por objeto la transformación de la estructura agraria de un país, sustituyendo primordialmente los regímenes del latifundio y minifundio por otros más justos, basados fundamentalmente en la empresa cooperativa o familiar, y que va acompañado de medidas de carácter técnico, económico y social".

1.2. Contenido de la R.A.I..- "Las leyes de Reforma Agraria Integral -según BALLARIN (7)- son verdaderas leyes orgánicas de la agricultura, que contienen, casi completo, el sistema de Derecho agrario; por lo menos, abarcan todos sus aspectos estructurales; también la comercialización y otros problemas propios de este sector". Es al conjunto de las materias que componen dicho sistema al que nos vamos a referir, siquiera sea indicativamente, en el presente aparte, dividiéndolas en distintos aspectos según la naturaleza de las mismas.

1.2.1. Aspectos jurídicos..-

A. Derecho de propiedad..- Todas las leyes consagran explícita y exhaustivamente la función social de la propiedad (8) (L. bra., art. 2º, ap. 1º; L. chi art. 21; L. col., art. 1º; L. ecua., art. 3º; L. per., arts. 3º y 15; y L. ven. art. 2º, ap. a), y arts. 19 - 23).

Una vieja tradición jurídica, por cuanto ya lo consagraba el Derecho indiano, es recogida por las leyes de R.A.I.: la protección a la propiedad comunal - (9).

B. Contratos agrícolas..- Por una parte las leyes de R.A.I., por considerar que los contratos agrícolas clásicos -arrendamiento, aparcería y otros similares- encierran formas indirectas de explotación generadoras de injusticias, regulan los contratos agrarios con tendencia a la progresiva eliminación de las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la traba-

je (L. per., art. , ap. f)) y declaran a tales expropiaciones como expropiables (L. chi., art. 7º; L. col., art. 59 bis; L. ecua., art. 37; L. per., arts. 17 - 19; y L. ven., art. 27, ap. 1º). Sobre ello volveremos en su momento oportuno (infra, Cap. IV).

C. Trabajo agrícola.— La R.A.I. garantiza los derechos del trabajador agrícola aboliendo aquellas modalidades antihumanas (huasipungo, yanapa, ayuda, arrendado y otros similares) y elevando su nivel de vida "mediante el acceso a la propiedad de la tierra, el establecimiento de salarios mínimos adecuados, la participación en las utilidades de la empresa agrícola, la extensión agrícola y su incorporación al Seguro Social" (L. ecua., art. 4º, ap. c) y art. 5º, aps. a) y c); véase también la L. per., art. 3º, ap. g)).

D. Catastro.— Sabido es que los servicios catastrales han sido muy deficientes, o inexistentes, en los países iberoamericanos. Las leyes de R.A.I. — vienen así a llenar una importantísima laguna, tanto más cuanto más imprescindibles son la existencia y el buen funcionamiento de estos servicios para la correcta aplicación de las medidas de R.A. (L. bra., art. 46; L. chi., Disposiciones transitorias, art. 5º; L. ecua., T. II; L. per., 1ª Disposición transitoria; y L. ven., Cap. IV) (infra, Cap. IV).

E. Jurisdicciones especiales.— No todas las leyes han previsto la creación de jurisdicciones especiales. En efecto, hay un grupo de leyes que dejan la solución de las cuestiones litigiosas a cargo de los tribunales y jurisdicciones ordinarias, tal es el supuesto previsto por la Ley brasileña cuando prevé que el Tribunal competente para la expropiación es el del lugar de la situación del inmueble (art. 19, ap. 4) y que contra la cuantía indemnizatoria cabrá recurso de oficio ante el Tribunal Federal de Recursos, mientras que los litigios entre propietarios y arrendatarios rústicos se sustanciarán conforme al procedimiento procesal establecido en el artículo 85 del Código de Procedimiento Civil (art. 107, párr. 1º) y los litigios relativos a las relaciones de trabajo rural son de competencia de los Tribunales de Trabajo (art. 107, ap. 2); tal es la orien-

tación seguida, con ligeras variantes, por la Ley colombiana (art. 61, ap. 3, párr. 2º y ap. 4, párr. 1º); siendo, finalmente la Ley venezolana la que también puede ser citada en ese sentido (art. 36, ap. 2º).

Por otra parte, están las leyes que han previsto la creación de jurisdicciones especiales (10). Así la Ley chilena dedica todo el Título VIII a los llamados "Tribunales Agrarios"; la Ley ecuatoriana crea unos "Juzgados de Tierra" (art. 119, párr. 1º) y una "Sala especializada en la Corte Suprema de Justicia, que ejercerá jurisdicción en todo el territorio de la República, exclusivamente para conocer y resolver, en segunda y definitiva instancia, de las causas que le suban en grado los Jecses de Tierra" (art. 118, párr. 1º); y la Ley peruana tiene el Título XII, capítulo II, denominado "De los órganos jurisdiccionales".

1.2.2. Aspectos económicos.- Una de las innovaciones más importantes, desde el punto de vista económico de la R.A.I., es convertir la agricultura en una actividad racional mediante la eliminación de una agricultura rutinaria y atrasada, en gran parte extractiva, por una agricultura empresarial y tecnificada (11). Si bien es cierto que a nosotros no nos corresponde hacer un estudio de tipo económico, permítasenos indicar algunos puntos de interés.

Las leyes están de acuerdo en señalar que la empresa agrícola encuentra su óptima expresión en la empresa de tipo familiar y en la organización cooperativa (L. bra., art. 3º; L. chi., art. 67; L. col., art. 1º, ap. 5º; L. ecua., art. 6, ap. g); L. per., art. 3, aps. b) y d); y L. ven., art. 2, ap. e)): La Ley chilena entiende por unidad agrícola familiar: "la superficie de tierras - que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima, posibilidades de expropiación y otras características, en particular la capacidad de uso de los terrenos, siendo explotada personalmente por el productor, permite al grupo familiar vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento" (art. 1, ap. h)). Citamos esta definición porque nos parece la más aceptable de todas (12). Se propugna y se fomenta la propiedad y la unidad agrícola familiar -empresa- por-

que ella es el más idóneo cauce para el desenvolvimiento humano del agricultor y de su familia (núcleo natural y primigenio de toda sociedad) hasta tanto que determinadas circunstancias técnico-económicas hagan factible tal tipo de empresa. Esto es muy importante en la orientación de la R.A.I. Aparte de la empresa familiar, también se estipula la creación de cooperativas, siguiendo de esta forma una orientación que, en el campo empresarial, consagre aparte de los aspectos económicos un cúmulo de ventajas de tipo social, de las que tan necesitada está la población campesina (L. bra., Sección quinta: "Cooperativismo", T. III, Cap. III; L. chi., T. IV, Cap. III: "De la asignación de tierras a cooperativas de reforma agraria", y art. 92; y L. ven., T. VII: "De las cooperativas agrícolas").

Hay discrepancias, fundamentales por cierto, en las orientaciones seguidas por las leyes en cuanto a la admisión o no admisión de sociedades de todo tipo, y por tanto de sociedades por acciones, como posibles formas de empresas agrarias. En efecto, mientras la Ley brasileña reconoce "a las sociedades abiertas constituidas de conformidad con la legislación en vigor" (art. 3º), la Ley ecuatoriana alienta "la formación de empresas que trabajen con métodos modernos y promuevan la inversión de capitales en la explotación de la tierra" (art. 6º, ap. h)) y la Ley colombiana obliga que las acciones de las sociedades anónimas sean nominativas y esten sujetas a determinados controles (arts. 65 y 66); - por el contrario, según la Ley chilena "por exigirlo el interés nacional, prohíbese la formación de sociedades anónimas y de sociedades en comandita por acciones que tengan por objeto principal o accesorio la explotación agrícola o ganadera" (art. 157), admitiéndose estos tipos de sociedades sólo en casos muy concretos y excepcionales (arts. 157 y 158), de lo contrario los predios de los que sean propietarios dichas personas jurídicas se considerarán expropiables (art. 6º), y según la Ley peruana "las Sociedades Anónimas y las Sociedades en Comandita no podrán ser propietarias de predios rurales", exigiendo la conversión de ellas en sociedades de personas o bien que transfieran sus predios -dentro de seis meses-, ya que de lo contrario éstos serán expropiados (art. 22) (infra Cap. VI).

Se reconoce que toda R.A. debe ser portadora de ventajas no sólo sociales sino también económicas. Entre las últimas cuenta fundamentalmente la elevación de la productividad en el sector agrícola, según veremos más adelante, - mediante la creación de empresas agrícolas que, óptimas socialmente, sean eficientes desde el punto de vista económico. En esta perspectiva, las Leyes de R.A.I., aparte de las empresas de gran bagaje en la agricultura (empresas familiares y cooperativas), propugnan la creación de "empresas comunitarias" - (previstas por la Ley chilena) o las llamadas "Sociedades Agrícolas de interés social" (Ley peruana) (13). Tanta es la preocupación para que la agricultura sea explotada racionalmente que, para solucionar o paliar los gravísimos problemas que pueden derivarse en el período que transcurre entre la toma de posesión de la tierra por la entidad expropiante y su entrega en propiedad a los beneficiarios, la Ley chilena y la Ley peruana han previsto originales instituciones, que constituyen auténticas formas de gestión de la empresa agrícola; nos estamos refiriendo a los llamados "asentamientos" (L. chi., art. 66) y "mités Especiales" (L. per., arts. 68 - 73) (14).

1.2.3. Aspectos sociales. Entre éstos, si bien es cierto que todos los problemas relacionados con la R.A. tienen una honda implicación social, es digna de mención lo previsto por la Ley colombiana, cuando prescribe que la misma tiene por objeto: "Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina" (art. 1, ap. 7º, introducido por la Ley 1ª de 1968, art. 2º) (15).

1.2.4. Medidas de desarrollo agrario. - En este epígrafe incluiremos todas - aquellas medidas de orden técnico, económico y social, que tienen en común denominador de emanar de los organismos estatales competentes y que forman parte de política de desarrollo económico y social en el sector agrícola, marco imprescindible para que cualquier proceso de R.A.I. tenga una efectiva aplicación. Es aquí en donde radica una de las grandes aportaciones de la R.A.I.

A. Medidas fiscales. - Algunas de las Leyes de R.A.I. recurren a los in-

puestos como medidas pertenecientes a una política de desarrollo más amplia y completa. Es la Ley brasileña la que dedica todo un capítulo (T. III, Cap. I: "Tributación de la tierra", arts. 47 - 53) a la tributación progresiva de la tierra como medida encaminada a eliminar la concentración antisocial y antieconómica de la misma y al impuesto sobre la renta como cauce para proporcionar recursos que serán destinados al financiamiento de los proyectos de R.A.. La Ley venezolana establece que "el Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta Ley" (art. 20) (16).

B. Colonización.— Mientras que unas leyes las regulan ampliamente, otras no prevén al respecto. Entre estas últimas están las leyes de Chile (T. I, - Cap. IV), de Perú (T. III, Cap. II) y de Venezuela (T. I, Cap. I), las que no contienen ningún supuesto de colonización. Por el contrario, la Ley brasileña en el Capítulo II ("Colonización") del Título III, la Ley ecuatoriana en el Título IV ("De la colonización") y la Ley colombiana en el Capítulo IX ("Colonizaciones"), la regulan distinguiendo dos tipos de colonización: la privada y la estatal (17).

C. Conservación de los recursos naturales.— Todas las Leyes de R.A.I. han dictado normas destinadas a asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y - adecuada utilización de los recursos naturales (L. bra., art. 75, ap. 5, letra e); L. chi., T. V "Del régimen de aguas"; L. col., art. 1, ap. 6º; L. ecua., - T. VI: "De los recursos naturales"; L. per., art. 3, ap. e); y L. ven., T. V: "De la conservación y del fomento de los recursos naturales renovables" (18).

D. Asistencia técnica.— La asistencia técnica trata de cubrir una amplísima gama de objetivo, desde la organización y planificación de la empresa agrícola hasta la estructuración de servicios económicos, sociales y de todo tipo (L. bra., art. 75, ap. 4; L. chi., art. 188, art. 229, ap. c), art. 321, ap. 5, y art. 322; L. col., art. 96, ap. a); L. ecua., arts. 4 y 6; y L. per. arts. 91 y 92 y 95).

E. Créditos.— Son diversos los tipos de créditos previstos por las Leyes. De todos ellos llama la atención los créditos concedidos para la adquisición de tierras y llamado "crédito técnico" previstos por la Ley brasileña (arts. 81 y 83), los denominados "Créditos de Reforma Agraria" regulados por la Ley peruana (arts. 93 y 94) (19).

F. Comercialización.— Las leyes han previsto solucionar los numerosos problemas que acarrea la comercialización de los productos agrícolas a través del establecimiento de una política de precios mínimos (L. bra., art. 85; y L. ven. art. 131), el almacenamiento de los mismos en silos, almacenes, frigoríficos, puestos de compra y otros establecimientos (L. bra., art. 84; L. col., art. 96, ap. c); y L. ven. arts. 128, 129 y 132), la creación de una red comercial, el transporte de los productos agrícolas y pecuarios y su distribución a los mercados del interior y del exterior (L. bra., art. 86, L. col., art. 96, ap. b); L. chi., art. 321, aps. 2 y 6; L. per., arts. 92 y 97; y L. ven. art. 128).

G. Obras de infraestructura.— También establecen las Leyes que los organismos competentes deben promover o participar en la creación de obras de infraestructura, destinadas al fomento transformación y mejor aprovechamiento de la producción de bienes agropecuarios (L. bra., arts. 88 y 89; y L. chi., art. 229, ap. h)).

H. Medidas educacionales, sanitarias y las relativas a la vivienda.— Estos aspectos tampoco son descuidados por la R.A.I. En efecto, la Ley ecuatoriana prevé la creación de "escuelas y colegios rurales" (art. 107) e incluso obliga al patrono a sostener una escuela cuando emplee a más de treinta trabajadores jefes de familia (art. 109), y la Ley chilena establece ciertos requisitos para la provisión de los cargos docentes de la educación agrícola y para el ejercicio de la misma (arts. 328 y 331). En cuanto a las medidas sanitarias son dignas de mención las contenidas en la Ley chilena referentes a la coordinación y supervisión de la política en medio rural y las relacionadas a la sanidad vegetal (art. 321, ap. 1) y la sanidad animal (ídem, ap. 4). Finalmente,

algunas instan a los correspondientes organismos la previsión o la solución de los problemas de la vivienda rural (L. col., art. 96, ap. e); L. ecua., T. VII, Cap. II; y L. ven., T. VI).

I. Seguros agrícolas.— Se crea el seguro agrícola a fin de garantizar a los cultivos, a las cosechas, a las recolecciones y a los animales, de los riesgos propios de la agricultura y de la ganadería (L. bra., art. 91; L. chil, art. 318; L. col, art. 1, ap. 5º; L. ecua., art. 5, ap. c) in fine; y L. per., art. 96).

1.2.5. Organismos administrativos.— Finalmente vamos a ocuparnos de los organismos encargados de ejecutar la R.A. (20). Para ello, aunque las Leyes no se muestran totalmente coincidentes, nos acogeremos al siguiente esquema:

A. Organos consultivos.— Casi todas las Leyes de R.A.I. han previsto la creación de organismos consultivos destinados a proponer las medidas oportunas, a orientar sobre los problemas relacionados con la R.A.. Así la Ley brasileña ha previsto la creación de un "Consejo Técnico" (arts. 38 y 39), la Ley chilena el denominado "Consejo Nacional Agrario" (art. 135), la Ley colombiana el "Consejo Social Agrario" (art. 9), y la Ley peruana el "Comité" (art. 151).

B. Organos ejecutivos.— Entre éstos se puede distinguir:

a) Organos centrales.— Son los órganos que están directa o indirectamente, encargados de la ejecución de la R.A.. Todos ellos reúnen las características de ser entes autárquicos, con personalidad jurídica, con autonomía financiera, con sede en la capital de la República y con jurisdicción en todo el territorio nacional. Así, en el Brasil tenemos el "Instituto Brasileño de Reforma Agraria" -I.B.R.A.- (L. bra., arts. 37 y 38), en Chile la "Corporación de la Reforma Agraria" -C.O.R.A.- (L. chi., art. 212), en Colombia el "Instituto Colombiano de la Reforma Agraria" -INCORA- (L. col, arts. 2º y 8º), en el Perú la "Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural del Ministerio de Agricultura y Pescuéría" (arts. 149 y 150 de la L. per.), en el Ecuador el "Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización" -I.E.R.A.C.- (L. ecua. -

arts. 7 - 15) y en Venezuela el "Instituto Agrario Nacional" - I.A.N.- (L. ven., arts. 154 - 165).

b) Organos regionales. - Con objeto de que dos planes de R.A. sean aplicados más acabadamente y de que los organismos competentes actuen con más eficiencia, se crean los órganos regionales: "Delegaciones Regionales del Instituto Brasileño de Reforma Agraria" (L. bra., art. 41), "Corporaciones Regionales de Desarrollo" (L. col., cap. VI), "Direcciones de Zonas Agrarias" (L. per., art. 152), "Delegaciones o Dependencias" (L. ven., art. 156).

1. 3. Finalidades de la R.A.I. - Cuando hablamos de las finalidades de la R.A.I. estamos refiriéndonos a los objetivos, a los principios teleológicos en suma, que, por otra parte, no son exclusivos de aquella, sino propios del proceso de R.A. Son, pues, los objetivos mediatos e inmediatos a los que necesariamente debe conducirse cualquier proceso de este tipo si quiere conseguir su verdadero alcance, su real plasmación, de forma que no se convierta en un simple programa teórico o que su realización práctica sea casi inexistente.

1.3.1. Finalidades económicas. - En las Leyes de R.A.I., y quizá aquí radica una de sus innegables y una de sus más positivas aportaciones en la historia del reformismo agrario iberoamericano, encontramos la común preocupación de fomentar la productividad agrícola (21).

Es objeto de la R.A., dice la Ley colombiana, de "acrecentar el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características" (art. 1º, ap. 3º). Al mismo tiempo que se promueve la producción, la productividad, y se asegura la comercialización, se busca "una más justa distribución de la renta en el sector agropecuario" (L. per., art. 3, ap. h)). Se pone de manifiesto que la racionalización de la economía agrícola es imprescindible para que se pueda llevar a cabo un proceso de transformación tan profundo como el que implica toda R.A., -

la misma se debe armonizar "con el proceso de industrialización del país (L. - bra., art. 1, ap. 2); estamos, pues, ante una plena consagración del principio de la parificación de la agricultura con los demás sectores económicos. En es te sentido, se espera alcanzar tal objetivo mediante la coordinación de los pro gramas de R.A., con el plan general de desarrollo económico y social (L. ecua. art. 6, ap. j)).

Existe una decisiva preocupación por parte de las leyes de racionalizar - la agricultura, de elevar la productividad y de parificarla con los otros sec - tores económicos, hasta el punto de que algunas leyes han incluido disposicio - nes destinadas a coordinar y adecuar los distintos servicios e instituciones es - tatales a las necesidades del desarrollo agropecuario. En esta perspectiva la Ley chilena es todo un ejemplo, puesto que ha previsto la creación de una - "Oficina de Planificación Agrícola" encargada de elaborar las políticas genera - les en materia de pr ecios, créditos, comercialización, tributación, coordinar las actividades de fomento de la producción agrícola, asesorando, de esta forma, al Ministerio de Agricultura en la preparación de los planes regionales o gene - rales de desarrollo agropecuario (22).

1.3.2. Finalidades sociales.- Juanto a las anteriores, existe otro grupo de fi nalidades, "de rango superior y último, con sabor humanita, es el de una mejor - distribución de la tierra y de sus réditos, así como, en general, de la paridad del sector agrícola con los demás", en palabras de BALLARIN MARCIAL (23).

Si la R.A. representa estrictamente la redistribución de la tierra, vemos que tal fenómeno, en el fondo, lleva consigo una auténtica redistribución del poder y del status social, un profundo trastoque de los roles que a cada indi - viduo corresponde dentro de la sociedad. En una sociedad rural, de tradiciona - les contornos, como la que aún predomina en gran parte de los países americanos, y por tanto en los seis países cuyas leyes estamos estudiando, no debe perder - se de vista este hecho. En estas sociedades cuando se pierde la propiedad no se pierde únicamente un bien económico, sino más exactamente el prestigio y una

serie de prerrogativas. En este punto es donde se encuentra la piedra de toque, el punto principal de fricción, con la que la R.A. debe encararse, eliminando las diferencias sociales, haciendo que los prestigios y las prerrogativas, usufructuadas indebidamente por unos pocos, vuelvan a sus justos límites o sean eliminadas en su caso, de forma que los más puedan verse agraciados con un mayor y más justo bienestar.

Los efectos sociales de la R.A. son innumerables. En tal sentido nos parecen muy acertadas las aseveraciones de JACOBY cuando pone de manifiesto que las "medidas de reforma agraria repercuten de modo considerable en el nivel social de productor agrícola y de su familia, así como en el conjunto de la sociedad rural. Dichos efectos penetran hasta las relaciones sociales fundadas en costumbres y tradiciones y pueden llegar incluso a sentar los cimientos de un tipo de relaciones sociales, al destacar el factor humano de la producción agrícola. Las medidas adoptadas en la esfera de las relaciones de tenencia que no conduzcan a ninguna mejora social, omiten uno de los fines principales de la reforma agraria, es decir, la elevación de la dignidad humana; serán, por tanto, un fracaso e incompatibles con una auténtica reforma agraria" (24).

La Ley venezolana recoge las finalidades sociales, al mismo tiempo que las económicas, en una fórmula que es repetida por todas las demás leyes, cuando dice: "... que la tierra constituirá para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad" (art. 1º).

1.3.3. Finalidades políticas.- Si los objetivos anteriores están expresamente consignados en las leyes de R.A.I., hay otros que, aunque no figuren en ellas taxativamente, acompañan necesariamente a cualquier proceso de esta envergadura; nos referimos a las finalidades políticas que están implícitas en el planteamiento de la R.A. Cualquier estudio sobre la misma debe tener en cuenta el aspecto político, de lo contrario tal estudio sería incompleto y parcial. No -

debe olvidarse que casi todos los problemas que plantea la R.A. encierran una mayor o menor carga política.

Se ha discutido si la revolución -la violenta- es o no necesaria en todo proceso de R.A. Sabido es que en Hispanoamérica las más importantes reformas -agrarias, como la mejicana, la boliviana y la cubana, han ido precedidas y acompañadas por sendas revoluciones políticas y sangrientas a la vez (25), aunque -últimamente parece ser que en la vía pacífica también es factible llevar a cabo un cambio masivo y profundo de las estructuras agrarias; tal es el caso de la novísima reforma agraria peruana. Un planteamiento teórico sobre este punto -violencia o no violencia- nos parece un tanto bizantino, ya que tal disyuntiva cae más bien dentro del ámbito de la factibilidad política.

No obstante, nos parece fundamental afirmar que toda R.A. tarde o temprano tendrá que acarrear un reajuste en el mecanismo del poder político, "para que -la reforma agraria masiva pueda ser realidad - dice Jacques CHONCHOL (26)-, debe tener tras sí un inmenso apoyo político. Hay mucha gente que dice que la reforma agraria tiene que ser una cosa fundamentalmente técnica. Yo pienso, ..., que es una cosa fundamentalmente política. Implica decisiones de profundo contenido político, puesto que en el fondo se trata de establecer una nueva estructura de poder en la sociedad y esto hay que hacerlo a través de las fuerzas políticas y a través de la lucha política". "El papel de los técnicos -agrega el citado autor- consiste en ayudar, en facilitar su realización, en señalar las implicaciones económicas de las medidas políticas adoptadas. En este sentido, son un elemento muy importante en realización de la reforma agraria, pero no son los elementos decisivos en ella; los elementos decisivos son los responsables de las fuerzas políticas".

2. LA R.A. COMO PROCESO DE REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD.-

2.1. Cuestiones previas.- Cuando usamos el término "redistribución" lo hacemos intencionadamente para referirnos al proceso por el cual tiene lugar la destruc

ción de la actual distribución de la propiedad agrícola y la sustitución de tal estructura por un sistema de propiedad más justo.

Numerosos son los autores que hablan indistintamente de distribución o de redistribución, para referirse al proceso señalado. Y no sólo son los especialistas los que incurren en esta imprecisión terminológica, sino son las mismas Leyes de R.A.I. las que también incurren en tal incorrección (v.gr.: L. bra., art. 1º, ap. 1º; L. ecua., art. 1º; L. ven., art. 1º), aunque éstas en tales supuestos están refiriéndose propiamente al fenómeno de la redistribución.

Conviene poner de manifiesto que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua "distribución" significa: "acción y efecto de distribuir", y "distribuir": "dividir una cosa entre varios, designando lo que a cada uno corresponde".

Pues bien, cuando se dice que la R.A. implica la redistribución de la propiedad de la tierra se está aludiendo a una nueva división y a una nueva asignación de dicha propiedad. Insistimos en esta imprecisión que, aunque en principio sea meramente terminológica, puede conducir también a una imprecisión conceptual. Puede conducir a una imprecisión conceptual, como de hecho ha ocurrido (27), puesto que el término distribución suele emplearse, por lo menos en América, más bien para designar a los programas de colonización; en este caso nos parece que el uso es correcto por cuanto lo que se coloniza suelen ser las tierras inexploradas de propiedad del Estado -los baldíos-; en cambio el empleo del mismo término -distribución- con referencia al proceso de R.A. nos parece incorrecto, ya que en este supuesto se vuelve a formar, a rehacer lo mal hecho, haciendo una nueva distribución.

2.2. Fases del procedimiento redistributivo.- Hemos visto que la redistribución implica la eliminación del sistema de propiedad existente y la implantación de otro más justo -desde el punto de vista social- y más eficiente -desde el punto de vista económico-; estamos ante lo que se suele denominar R.A. "in strictu -

...sensu" (28). Pues bien, es ahora cuando, de una forma concreta y sistemática, podemos plantearnos en donde radica el engarce, el encuadramiento, de la figura expropiatoria y la función que la misma desempeña dentro del proceso redistributivo. Proceso éste complicadísimo y como tal, susceptible de ser dividido a nuestro entender, en dos fases o etapas, a saber: la adquisición de la tierra por el organismo competente y, posteriormente, su nueva distribución a los beneficiarios de la reforma.

2.2.1. Adquisición de la tierra.— Las Leyes de R.A.I. regulan varios medios de adquisición, todos ellos representados por diferentes figuras jurídicas, — perteneciendo originariamente unas al Derecho civil y otras al Derecho administrativo, moderadas todas ellas por los principios del Derecho agrario. Hay que advertir que a nosotros no nos corresponde averiguar y estudiar los contornos jurídicos agrarios que tales figuras puedan tener; nos corresponde, propiamente, ver la instrumentalidad de las mismas en el proceso redistributivo; instrumentalidad que, por otra parte, resulta obvio en todas, por lo que nos atenderemos exclusivamente a lo regulado por las Leyes.

A. Por una parte, las Leyes han previsto que los organismos encargados de ejecutar la R.A. pueden adquirir la tierra mediante:

- a) Compraventa (L. bra., art. 17, ap. c); L. col., art. 54, párr. 2º; y L. ecua., art. 16, ap. b)).
- b) Permuta (L. col., art. 54; L. ecua., art. 16, ap. b)).
- c) Donación (Al respecto es digna de mención la Ley chilena: "Las donaciones de predios rústicos —dice el art. 178 de la citada Ley— que se hagan en favor de los campesinos y siempre que no excedan de tres unidades agrícolas familiares por cada jefe de familia, o se hagan en favor de la Corporación de la Reforma Agraria, no requerirán del trámite de la insinuación y estarán exentas de toda clase de impuestos ... las donaciones que se hagan a campesinos ..., deberán ser autorizadas previamente por la Corporación de la Reforma Agraria". Es cierto que en este supuesto, junto a las do

naciones al organismo competente, se contemplan donaciones a los particulares y estos supuestos no pasan por las manos de aquél; no obstante, creemos que estos casos también pueden incluirse en el mecanismo redistributorio de la R.A., por cuanto que tales donaciones se someten a las oportunas autorizaciones.) (Con respecto a la donación, véase también: L. bra., art. 17, ap. b); L. col., art. 14, párr. 6º; L. per., art. 7, ap. f); y L. ven., art. 155, ap. 6º).

- d) Arrendamiento.— En este supuesto, igual que en las donaciones a particulares, no se verifica la transmisión de la propiedad al organismo competente, para que éste posteriormente la transfiera a los beneficiarios de la R.A. En estos casos son los mismos arrendatarios los que directamente se convierten en propietarios mediante el ejercicio de los derechos de tanteo o de retracto. Se expresan en este sentido tres Leyes de R.A.I. La Ley ecuatoriana dispone que: "En caso de venta del inmueble, el arrendatario tendrá derecho preferencial para adquirir el predio, en iguales condiciones, frente a terceros, inclusive en el caso de venta por remate público, judicial o voluntario, con la excepción de otros tenedores en precario dentro del fundo" (art. 91). En tal sentido se expresa también la Ley venezolana: "En todo contrato de arrendamiento celebrado durante la vigencia de la presente Ley, se considerará incorporada la cláusula de opción de compra a favor del arrendatario, en los términos y condiciones que se establezcan en el Reglamento (art. 142), y el Reglamento de dicha Ley establece que: "A los fines de la opción de compra prevista en el artículo 142 de la Ley de Reforma Agraria, el propietario del fundo comunicará al arrendatario su intención de enajenarlo, mediante notificación judicial o por carta certificada en que conste el nombre de los adquirientes, el precio del fundo y las demás determinaciones tendientes al mejor conocimiento del inmueble y del negocio. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la notificación, el arrendatario comunicará en igual forma al propietario si está o no dispuesto a adquirir el predio en los térmi-

nos y condiciones de la oferta, y en el primer caso lo comunicará también a la Delegación Agraria de la jurisdicción respectiva" (art. 205). En estos dos supuestos, según los civilistas, estamos ante el llamado derecho de tanteo legal. (Asimismo: L. bra., art. 95, ap., 4º).

En cambio la Ley peruana regula un derecho de retracto muy peculiar: "El arrendatario -dice el art. 128, párr. 1º- goza del derecho de retracto del predio que conduzca en los casos de venta, adjudicación en pago, -aportación a sociedad y cualquier otro acto jurídico traslativo de dominio que no sea la sucesión a favor de los herederos, por el precio fijado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 63, 64 y 65 de la presente Ley, según sea el caso". Al hacer depender el precio pagado por el retrayente directamente de los criterios determinadores del justiprecio expropiatorio (los arts. 63 - 65 lo son), establece una verdadera sanción al propietario -arrendador-, ya que lo pagado según el justiprecio, que en el caso de la Ley peruana se basa en el impuesto predial rústico, necesariamente tendrá que ser menor que lo que se debería pagar por concepto de venta o por cualquier otro acto de traslación de dominio.

- e) Herencia o legado. - Con relación a la herencia la Ley peruana dispone: "Modifícase el texto del artículo 774 del Código Civil, el que quedará con la siguiente redacción: "Declarada vacante la herencia, pasarán los bienes rústicos, ganado, maquinaria e instalaciones que la integren, a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural; ..." - (art. 172). La herencia y el legado también están previstos en la Ley brasileña (art. 17, ap. f)) y en la Ley venezolana (art. 155, ap. 6º), como medios de adquisición de la propiedad agraria.

B. Por otra parte, tenemos otro grupo de instituciones jurídicas que, como las anteriores, sirven de trasvase de la propiedad de la tierra del propietario

ente público, particular o persona jurídica- al organismo competente de la R.A. y, a través de éste, a los beneficiarios de la misma; tales instituciones, a diferencia de las otras, son de carácter administrativo:

- a) Reversión.- Sus antecedentes históricos aparecen nítidamente en el Derecho indiano, según hemos visto. (supra, Cap. I). Estamos ante un medio instrumental que, no obstante su excepcionalidad y las gravísimas consecuencias que acarrea para la propiedad privada -su eliminación-, es admitido con ciertas variantes, por casi todas las Leyes de R.A.I. La Ley Brasileña dispone que el acceso a la propiedad rural - será promovido a través de la "reversión de la posesión ... al Poder Público de tierras de su propiedad indebidamente ocupadas y explotadas por cualquier título, por terceras personas" (art. 16, ap. e)). La Ley colombiana dedica todo el capítulo VII a la : "Extinción del dominio sobre las tierras incultas". Por su parte, la Ley ecuatoriana dice - que: "Se extingue el derecho de dominio del actual propietario sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria que se hubieran mantenido inexploradas por más de diez años consecutivos. Estas tierras pasarán a poder del IERAC" (art. 38, párr. 1º); la misma Ley contiene una variante digna de mención, a favor de los directos beneficiarios, al disponer que "para los efectos del artículo anterior se considerarán sujetas a reversión las tierras que hubieren sido trabajadas y cultivadas por quienes no tengan vínculos contraactuales con el dueño, ... Tales extensiones deberán adjudicarse a quienes las hayan cultivado, - siempre que su ocupación no haya tenido origen violento, ya sea anterior o posterior a la vigencia de esta Ley" (art. 39). Finalmente, se puede incluir también en el supuesto de la reversión "las tierras abandonadas", reguladas por la Ley peruana: "Las tierras abandonadas -dice el art. 8º- por sus dueños quedan incorporadas al dominio público. El abandono de un predio rústico se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto durante tres años consecutivos. Se interrumpe el término para que transcurra el abandono cuando el propietario u otro en su nombre, realiza actos posesorios sobre el predio durante dos años seguidos(29).

- b) Transferencias de los predios rústicos de propiedad fiscal y de los pertenecientes a entidades públicas. Entre los predios rústicos de propiedad fiscal se pueden incluir los pertenecientes al Estado que están inapropiados -o, mejor, no poseídos- e inuultivados, los llamados baldíos (30), según una denominación muy extendida; estos baldíos son los que que suelen destinarse para los programas de colonización. Esta es la orientación seguida por la Ley brasileña (arts. 55 - 72), por la Ley colombiana ("El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantará colonizaciones en las tierras baldías que reserve para tal fin": art. 43) y por la Ley ecuatoriana ("Las tierras baldías que por esta Ley el Estado entrega al IERAC con fines de Colonización": art. 16, ap. a)).

Aparte de los baldíos, hay fundos que pertenecen al dominio privado de la Nación, fundos que son propiedad de las instituciones y empresas estatales y los inmuebles que forman parte del patrimonio nacional, provenientes de los enriquecimientos ilícitos (L. ven., art. 10). Son estas tierras las que precisamente se engloban en el proceso redistributivo, por cuanto ya estaban distribuidas y atribuidas, aunque no a personas naturales o jurídicas privadas. Con relación a estas propiedades, la Ley chilena establece que "las Instituciones y Empresas del Estado -deberán transferir sus tierras susceptibles de uso agrícola o ganadero a la Corporación de la Reforma Agraria, ..." (art. 28, párr. 1º) y autoriza "al Presidente de la República para transferir gratuitamente a la Corporación de la Reforma Agraria predios rústicos de propiedad fiscal" (art. 29). La Ley peruana dispone que "los predios rústicos de dominio privado del Estado, cualquiera que sea la autoridad administrativa o servicio público a que estén adscritos -excepto lo necesario para el cumplimiento de tales fines-, serán destinados en la totalidad de su extensión a los fines de la Reforma Agraria" (art. 12) y agrega que, en las afectaciones de los predios de las personas de derecho público interno, se pagará según el régimen establecido para la expropiación de los predios privados (art. 13), aunque admite también la cesión gratuita.

Por último, la Ley venezolana, que tampoco se queda corta en esta perspectiva, aparte de los supuestos anteriores, especifica que también quedan afectados a la R.A. "las tierras pertenecientes a los Estados y Municipalidades y a los establecimientos públicos de estas entidades" - (art. 11), siendo esta Ley la que, por fin, dispone claramente que todas las tierras que se encuentren en los regímenes anteriores "serán transferidas gratuitamente al Instituto Agrario Nacional" (art. 18).

c) Expropiación forzosa. - He aquí la posición sistemática de la figura objeto de nuestro estudio. La expropiación se nos presenta así dentro de la estructura de las Leyes agrarias, más correctamente, dentro del proceso redistributorio que las mismas implican, como instrumento jurídico por intermedio del cual tiene lugar la adquisición de la propiedad, para su posterior distribución entre los beneficiarios directos (31). La expropiación forzosa es la que indudablemente posibilita la redistribución masiva de la propiedad agraria, por cuanto se supone que esta propiedad, como en efecto lo es, en su mayor parte está en poder de los particulares de manera que el medio más efectivo para adquirir este tipo de propiedad para poder destinarlo a los fines de la R.A. es la expropiación forzosa, con independencia de los otros medios señalados más arriba. Las Leyes de R.A.I. la han regulado dándole la importancia que merece. A nosotros nos corresponde extraer de tal regulación los principios sobre los cuales se sustenta la expropiación en materia agraria, en el ámbito del novísimo Derecho agrario sudamericano; tal será nuestro objetivo en los capítulos posteriores.

2.2.2. Nueva distribución de la propiedad agrícola. - Una vez que el organismo competente tenga a su disposición la tierra, ésta se distribuye de nuevo entre los destinatarios de la R.A., según hemos visto, de acuerdo a unos determinados y ordenados criterios, completándose así el proceso redistributivo (32). Se posibilita de esta forma el acceso del agricultor a la propiedad, problema que siempre ha preocupado a los que de una u otra forma se han acercado a la problemática agraria; acceso que en la realidad siempre ha estado y sigue estando lle

no de dificultades, por una verdadera maraña de trabas, ya que los mecanismos normales -jurídicos, económicos y sociales- que lo posibilitan suelen ser en la práctica rígidos e inadecuados para una mejor distribución de la tierra entre los pobladores rurales (33). Ante tal estado de cosas, la R.A. viene a - abrir las puertas de este acceso de par en par, rompiendo los inflexibles, y - muchas veces, caducos tentáculos de la estructura agraria tradicional. Veamos seguidamente, de forma sintética, cuáles son los criterios en los que se basa la R.A.I. en esta etapa redistributiva.

A.- Las Leyes, normalmente, a la hora de señalar la forma de adjudicación de la tierra dicen que la misma se hará en propiedad, al menos cuando la adjudicación es ya definitiva (34). Las adjudicaciones serán hechas a favor "de campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente" (L. per., - art. 67). Esta propiedad puede ser de distintos tipos, a saber:

- a) Dentro de las condiciones establecidas, el tipo preferente es el de - propiedad familiar, la que se adjudica a las personas naturales.
- b) Sin embargo por razones económicas, sociales y técnicas (debido a la naturaleza de la explotación, como las tierras aptas para la forestación, para el pastoreo, para las plantaciones frutales, para los viñedos u otros terrenos que no se puedan dividir sin deterioro del suelo: L. chi., art. 67), las adjudicaciones pueden hacerse, según lo dispuesto por las distintas leyes, en cooperativas, en comunidades, en sociedades de interés social e incluso en regímenes de sociedades anónimas (Leyes brasileña, ecuatoriana y colombiana).
- c) Por fin, las tierras adquiridas para afectarlas a los fines de la R.A. También pueden ser adjudicadas a entidades estatales o a personas jurídicas privadas, que cumplan directamente funciones de desarrollo agrícola, tales como la investigación, la educación y todo lo relacionado con la asistencia técnica.

B.- Condiciones de la adjudicación.

a) Condiciones necesarias.- 1.- Forma de adjudicación.- La adjudicación tiene lugar mediante la celebración de un contrato de compraventa, dentro

de un régimen muy favorable para el adjudicatario; ésta es la regla general (35). Existe una importante discrepancia introducida por la Ley venezolana, al disponer en su artículo 61 que las adjudicaciones podrán hacerse a título oneroso o título gratuito.

2.- Requisitos para ser beneficiario. Algunas Leyes exigen que sean nacionales, en ciertos casos exclusivamente (para ser adjudicatario de una propiedad familiar: L. per., art. 84, ap. a)) o podrán también ser los extranjeros mediante autorización expresa (L. chi., art. 71, ap. a)); no obstante, lo común es que se admita también a los extranjeros; igualmente se exige la cualidad profesional, que se dedique exclusivamente a la agricultura, la cual le debe servir de medio de vida (36); ser jefe de familia, para este tipo de adjudicación; la adjudicación se suele hacer por un orden de preferencia, así, por ejemplo, son preferidos los precaristas; y otros requisitos de menor monta (37).

3.- Obligaciones del beneficiario.- Entre las más importantes tenemos: pagar el precio del predio; trabajar la tierra en forma directa; no vender la propiedad sin que haya sido pagada totalmente -en contra: L. ven., art. 74-; pertenecer a cooperativas en los casos fijados por la Ley (38).

b) Condiciones resolutorias.- El nuevo dominio se extingue en caso de incumplimiento de las obligaciones señaladas y de todas las que prescriben las Leyes. Para las cooperativas, comunidades, sociedades de interés social y demás sociedades, serán causas resolutorias en general, cuando se les destinen a fines distintos de la R.A. En caso de fallecimiento sin que el "deujus" haya cancelado el precio del predio se extingue el contrato de compraventa, y en tal caso se adjudica la unidad familiar a la cónyuge y a los hijos menores (L. per., art. 88); si fallece un comunero la indivisión debe terminar dentro de dos años (L. chi., art. 80, párr. 2º).

C.- Parcelaciones por iniciativa particular.- En estos casos la nueva distribución de la propiedad la realizan directa y personalmente los propietarios de

los predios rústicos, que quieren de esta forma aminorar la tarea de los organismos competentes, si bien que histórica y sociológicamente se ha comprobado que tal iniciativa suele ser como un escape a los medios compulsivos -expropiación y tributación- que lleva consigo la R.A. (39). Casi todas las Leyes de R.A.I. regulan supuestos de parcelaciones privadas; como muestra de ello tenemos la Ley chilena que en el artículo 156 establece que tales iniciativas deben cumplir los siguientes requisitos: a) que cada nueva parcela constituya una unidad agrícola familiar; b) que las parcelas sean asignadas a campesinos que cumplan con los requisitos y las obligaciones establecidas por la Ley; c) que el precio y demás condiciones de venta sean aprobados por la Corporación; y d) que las parcelaciones de terrenos forestales sean hechas de acuerdo a la legislación especial (40).

2.2.3. Concentración parcelaria.- Uno de los grandes males de la distribución de la propiedad agraria en los países iberoamericanos es la atomización, el llamado minifundio, junto a la gran propiedad, el denominado latifundio, según veremos en un capítulo posterior. Pues bien, "con el propósito de corregir la extrema división de la propiedad rural y la excesiva dispersión de las parcelas" (L. per., art. 99), y a fin de crear unidades agrícolas familiares (L. col., art. 90), las Leyes de R.A.I. contienen normas reguladoras de programas de concentración parcelaria. La Ley ecuatoriana dedica del Título III el capítulo III a la "integración del minifundio"; la Ley colombiana destina el Capítulo XVI a los "Minifundios y concentraciones parcelarias"; la Ley peruana contiene un Título - el VIII- dedicado también al "Minifundio"; las demás Leyes prestan menor importancia al problema de la concentración parcelaria (41).

3. LA EXPROPIACION FORZOSA.-

3.1. Cuestiones previas.- Al principio, al plantearnos el enfoque metodológico a seguir en el presente capítulo, hemos dicho que nuestro propósito era escudriñar acerca de los principios tanto de la R.A.I. como de la expropiación. Tal objetivo creemos que ya está cumplido con respecto a la R.A.I., en páginas pre-

~~cedentes.~~ Ahora nos queda por ver cuales son los principios de la expropiación forzosa.

Es abundantísima la literatura jurídica sobre este tema. Tanto la doctrina como la jurisprudencia de casi todos los países han dedicado su atención a la misma, amplia la más de las veces. Ella está reconocida expresamente en el Derecho comparado (42). Ella ha merecido la atención tanto de civilistas como de administrativistas, especialmente de éstos. Ella, en fin, se nos presenta como un tema sumamente controvertido, precisamente porque en su accionar, al plasmarse en la realidad de la vida, se ve forzada a convivir entre el interés general -representado por la Administración- y el interés particular -representado por los individuos-, intereses no siempre conciliables (43).

Por estas razones, nosotros no pretendemos agotar toda la problemática de la expropiación. Nuestra misión es mucho más limitada. Nosotros sólo pretendemos inquirir sobre los matices, las particularidades, que este instituto puede presentar en su contacto con la problemática agraria, y dentro del campo jurídico, concretamente, con el Derecho agrario. No obstante, antes de meternos a estudiar la expropiación agraria -especialidad, por tanto, de una figura matriz- es conveniente que nos atengamos primero a los principios de la expropiación ordinaria, tal como lo entiende el Derecho administrativo, sin extendernos en detalles, circunscribiéndonos más bien a lo imprescindible, para que así estos principios nos puedan servir de criterios para penetrar en la naturaleza de aquélla; esto último será el plan a cubrir en lo que resta de este capítulo.

3.2. Una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela.- Hemos juzgado conveniente citar "in extenso" la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en Sala Político-Administrativa de 24 de febrero de 1965; entre otras razones, porque es conocido y admitido que la sentencia de un órgano jurisprudencial -el de más jerarquía en este caso- posee autoridad y peso doctrinal indiscutibles porque estamos ante la sentencia de un país -Venezuela- cuya legislación nos hemos propuesto estudiar, junto a la de otros países sudamericanos, de manera que esta doctrina jurisprudencial puede sernos muy provechosa; y finalmente, porque, aun-

que la sentencia no agota ni mucho menos la problemática expropiatoria, ~~ella~~ -
nos puede dar pie para referirnos a los elementos de la expropiación, siquiera
sea concisamente. El texto de la sentencia es el siguiente:

"El derecho de propiedad está plenamente garantizado en el ordenamiento jurídico venezolano, no solamente porque la Constitución de la República de una manera expresa así lo consagra, sino porque dentro de la propia legislación se establece un junto de normas de derecho positivo, sustantivas y adjetivas que, respectivamente determinan el contenido y alcance de los derechos de propietario, y conceden los medios a través de los cuales el titular de la propiedad puede libremente ejercer, ante los Tribunales de Justicia, - las correspondientes acciones que le aseguran el cabal goce de esos derechos.

"Ahora bien, el propio ordenamiento constitucional ha previsto una figura jurídica que se ha mantenido a través del tiempo en las Constituciones nacionales: la expropiación, instituto que, en forma excepcional, afecta al derecho de propiedad. Para justificar la expropiación hay que considerar - que el Estado, como gestor de los intereses públicos, suele necesitar, para realizar los fines de su gestión, ciertos bienes de pertenencia particular; y, ante el conflicto de ambos intereses, lógicamente tiene que ceder el interés privado frente al de la colectividad. Este es, dice la doctrina, el fundamento que justifica la expropiación y que determina la naturaleza de la compensación o indemnización que en todos los casos debe abonarse al expropiado.

"Así, pues, la expropiación no configura una compraventa, ni la cantidad que percibe el expropiado es propiamente un precio, aunque así se denomine en la ley especial. Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra; pero como el ejercicio de ese poder supone un sacrificio en el derecho del expropiado, es preciso que se compense o se le indemnice por la privación de su propiedad. Por tanto, la suma a pagar debe

cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse. Solo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una justa indemnización.

"El artículo 99 de la Constitución de la República garantiza el derecho de propiedad". Sin embargo, "en virtud de su función social ---, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

"

"La propia Carta Fundamental, en el artículo 101, ratifica este concepto al disponer: "sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa compensación, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes."

"LAS normas especiales por las cuales se rige la expropiación están contenidas en la "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social", de 4 de noviembre de 1947. La Ley de Reforma Agraria prevé ciertas particularidades en lo que respecta a la expropiación de fundos rústicos para los fines de esa reforma.

"De acuerdo a las disposiciones señaladas, la expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación.

"Como presupuestos constitucionales de la expropiación se establecen: la existencia de causas de utilidad pública o de interés social; un procedimiento judicial determinado, y el pago de una justa indemnización. Tales formalidades revisten al instituto de las debidas garantías y la diferencia plenamente de la confiscación, figura de naturaleza punitiva prohibida expresamente por el artículo 102 de la Constitución". (44)

3.3. Concepto.- MARTIN GAMERO (45) recuerda que para la Real Academia Española la "expropiación" es "acción y efecto de expropiar", y "expropiar": "Desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública".

Antiguamente, dice GARRIDO FALLA (46), la expropiación consistía en una transferencia coactiva de la propiedad de un particular a la Administración u otro particular, pero en la actualidad la "figura se ha generalizado, incluyendo hipótesis que, al menos en el Derecho positivo español, constituyen negocios de Derecho civil (venta, permuta, censo, arrendamiento), con una nota común: - "imposición acordada imperativamente".

3.3.1. Diferencia entre la expropiación y otras figuras.-

A. Al ser una "adquisición coactiva" la expropiación se diferencia de la compraventa: "la expropiación no configura una compraventa, ni la cantidad que percibe el expropiado es propiamente un precio, aunque así se denomine en la ley especial"., dice la sentencia.

B. Cuando la sentencia habla de que "es preciso que se compense o se indemnice al expropiado" está aludiendo a un elemento que viene a diferencia a la expropiación forzosa de la confiscación, en la que, como es sabido, no tiene lugar la indemnización; no solamente por esto se diferencian ambas figuras, sino porque la confiscación es una figura "de naturaleza punitiva, prohibida expresamente por el artículo 102 de la Constitución" (47).

3.4. Fundamento.-¿Cuál es la razón de ser de la expropiación? ¿Qué causa, o causas, justifica el empleo de la misma? Aquí las opiniones son contradictorias. Se ha dicho que la expropiación tiene su fundamento en el dominio eminente del Estado, en la soberanía del Poder como verdadero fundamento jurídico, en las "condiciones legis" en cada caso concreto o generalmente en razones de tipo filosófico, político y jurídico (48). Por su parte, la sentencia venezolana se inclina por una opinión doctrinal bastante extendida: el modo de resolver el -

conflicto entre el interés general y el interés privado ("El Estado, como gestor de los intereses públicos, suele necesitar, para realizar los fines de su gestión, ciertos bienes de pertenencia particular"). GARRIDO FALLA, al mismo tiempo que admite la postura anterior, completa el fundamento expropiatorio - con la consideración de que se dá una subordinación al interés público en la actual configuración del derecho de propiedad (49); esta opinión nos parece - correcta y, al mismo tiempo, creemos, está de acuerdo con lo expresado en la sentencia, por cuanto que según ésta "en virtud de su función social -...-, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezcan la ley con fines de utilidad pública o de interés general".

3.5. Elementos.- La expropiación forzosa está compuesta de una serie de elementos. Una clasificación que es común en la doctrina española y que nos puede servir perfectamente para examinar dichos elementos y seguir el comentario de nuestra sentencia, es la siguiente:

A. Sujetos.- La sentencia señala los dos sujetos clásicos de la expropiación, a saber: "la entidad estatal" que expropia (expropiante) y el "propietario" que sufre las consecuencias de la expropiación y que por el hecho de perder su propiedad tiene que ser indemnizado (expropiado).

Cuando expresa que la entidad estatal que expropia "ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra", está problematizando el principio de que la actuación expropiatoria debe basarse en una potestad jurídica constitucional. (50)

Estos dos sujetos tradicionalmente se les suele entender como actantes - en el procedimiento expropiatorio; nos referimos al expropiante y al expropiado. Pero, junto a estos dos sujetos, la doctrina moderna afirma que existe - una tercera figura: la del beneficiario. Por parte de la doctrina española -

tenemos la autorizada opinión de GARCIA de ENTERRIA, (51) según quien el beneficiario "... es el adquirente inmediato en la transmisión forzosa que se efectúa, o el que de otro modo se beneficie directamente (mediante un "lucrum emergens" o un "damnum cessans") del contenido del acto expropiatorio cuando éste no se concreta en una transmisión de propiedad pura y simple ...". La distinción entre estas dos figuras del expropiante y del beneficiario -continúa diciendo el citado autor-, hasta el momento confundidas, es una notable novedad de la Ley -española, ... El aislamiento dogmático de esta figura subjetiva mediante un desglose decidido de la figura del expropiante, facilita técnicamente la generalización de la expropiación forzosa como instrumento estatal de acción conformadora (52); ... El problema técnico de la expropiación a favor de los particulares, que es normal en el sistema del "interés social", queda resuelto con limpieza, sin necesidad de acudir ("iter inutilis") al arbitrio de la cesión -"ex post" por parte del ente expropiante, que asumiría también el papel de adquirente o beneficiario inmediato".

Por parte de la doctrina italiana, en palabras de LUCIFREDI, al respecto, se afirma que "en la relación trilateral, que de la expropiación nace, al lado del Estado, titular del poder de expropiación, y al lado del expropiado, sujeto pasivo de la prestación obligatoria impuesta, está el expropiante, a cuyo favor se actúa la transferencia del dominio de los bienes objetos de la expropiación: cualquier persona, jurídica o física, puede asumir, en el procedimiento, la figura de expropiante" (53). Es cierto que aquí se habla de expropiante y no de beneficiario, pero tal incongruencia es más bien terminológica que conceptual, aquí coinciden ambas doctrinas; no obstante, nos parece más acertada la denominación española, técnicamente hablando.

B. Objeto.- La sentencia habla de la expropiación que "afecta al derecho de propiedad", para precisar que tal derecho puede ser sobre "bienes muebles e inmuebles".

Tradicionalmente el objeto de la expropiación se ha circunscrito a la propiedad inmobiliaria. Son sumamente interesantes las consideraciones de Giuseppe

TREVES (54) sobre la evolución experimentada por el objeto expropiatorio en la legislación comparada. En Italia la Ley de 1865 restringe la expropiación a los bienes inmuebles; el C.c. lo amplía a los "bienes" de propiedad de un sujeto y la actual Constitución a la propiedad privada en general (art. 42) y a ciertas empresas (art. 43). En Alemania Occidental se ven comprendidos no sólo la propiedad inmobiliaria, sino también la mobiliaria y los derechos privados susceptibles de evaluación patrimonial, incluso los créditos. En cambio en los E.E.U.U. la expropiación ha permanecido ligada exclusivamente a los bienes inmuebles; lo mismo ocurre en Inglaterra y en Francia. Finalmente, hay que agregar que la Ley española sobre la expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 incluye dentro del objeto expropiatorio "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos (art. 1º) (55).

Hemos visto que se habla de "propiedad privada", precisión que, aunque no contiene la sentencia, es muy importante tenerla presente; mediante esta precisión se excluye del objeto expropiatorio a los bienes de dominio público; sólo pueden ser expropiados los bienes de propiedad privada.

C. Causas.- Según la Corte Suprema de Justicia de Venezuela las causas de la expropiación pueden ser la utilidad pública o el interés social, recogiendo los términos del mismo texto constitucional. Estamos ante otro aspecto de la ampliación del concepto de la expropiación clásica, esta vez recogida por la sentencia. La causa de "utilidad pública" tradicionalmente suele confundirse con las obras públicas y suele decirse que la propiedad, bajo esta causalidad, pasa al patrimonio de la Administración; por el contrario, el "interés social" alude al beneficio directo de la comunidad y a la posibilidad de que el bien expropiado pueda pasar a poder de los particulares. Estamos ante un punto sobre el que no hay ni mucho menos coincidencia, tanto por parte de los autores como por parte de las legislaciones. Remitimos a un estudio más detallado del problema, más adelante, cuando tratemos de la expropiación agraria en concreto (infra, Cap. VI).

~~3.6. Procedimiento expropiatorio.~~ - La sentencia alude al procedimiento expropiatorio, según hemos visto. La estructuración de un procedimiento expropiatorio, no sólo como defensa del interés público sino como garantía de los derechos de los propios expropiados, está reconocida en el Derecho comparado, con las particularidades que pueda tener en cada país, como una consagración de la expropiación como negocio jurídico formal, sometido a unos actos determinados y coordinados.

Según la doctrina más extendida el procedimiento expropiatorio se compone de las siguientes fases: la declaración de la causa expropiatoria -utilidad pública o interés social-, acuerdo de ente expropiante, fijación de la indemnización, pago y transmisión de los bienes o derechos expropiados (56).

3.7. Régimen legal. - Por último la sentencia que nos ha servido de base para referirnos, elementalmente por cierto, a los aspectos más importantes de la expropiación forzosa, señala que "las normas especiales por las cuales se rige la expropiación -en Venezuela se entiende- están contenidas en la "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social", de 4 de noviembre de 1947. La Ley de Reforma Agraria prevé ciertas particularidad ...". Tenemos así que aparte de la Ley ordinaria existe una Ley especial -la de R.A.- que viene a introducir particularidades en materia de expropiación agraria, y suponemos que esta especialidad será extensiva a otros campos, como el urbanismo, pongamos por caso. El problema de la uniformidad o dispersión, o atomización en muchos casos, del régimen jurídico de la expropiación ha sido, y es, campo de discordias. - Por nuestra parte señalemos, como un hecho a tener en cuenta con motivo de nuestro trabajo, que en los países sudamericanos, cuyas leyes agrarias estamos estudiando, -Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- se introducen decisivas modificaciones con relación al régimen jurídico ordinario de la expropiación, hasta el punto que en algunos casos se estructuran regímenes autónomos para las expropiaciones agrarias.

- - - - -

C A P I T U L O I I I

LA EXPROPIACION EN LAS CONSTITUCIONES SUDAMERICANAS

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

El ordenamiento jurídico está integrado por normas de distintos tipos. Entre las leyes existen diversas categorías, unas de rango superior y otras de rango inferior y, por consiguiente, subordinadas a aquellas. La norma legal más importante, la de más categoría, es la de rango constitucional. Se dice que la Constitución reúne, jurídicamente, los requisitos de la superlegalidad, tanto la material (porque, cualitativamente, es la Ley escrita de mayor rango) como la formal (porque para modificarla o derogarla hay que acogerse a ciertos y rigurosos requisitos procedimentales).

Por lo dicho, está plenamente justificado que, antes de examinar las leyes agrarias, nos fijemos en la regulación constitucional de la expropiación; la referencia es obligatoria e ineludible, a la vez. Es obligatoria, porque en cualquier estudio de tipo jurídico, como el nuestro, la norma suprema -la Constitución- es presupuesto primario y básico; y es ineludible, porque en dicha regulación encontraremos los principios básicos de la figura que nos interesa -la expropiación- y los cauces por los que en la legalidad ordinaria -leyes agrarias- ésta podrá desenvolverse.

Hay un instituto que va muy ligado a la expropiación, tanto, por ser su propio objeto: la propiedad; a ella dedicaremos la debida atención. Por otra parte, sabemos que las instituciones tienen su entronque en el palpitante de tiempos pretéritos: aludiremos a los rasgos históricos más fundamentales de la propiedad y de la expropiación en las Constituciones de los países sudamericanos que nos interesan. Pero, nuestro estudio quedaría incompleto si no nos refirieramos, si

quiera sea de paso, a un precedente que, al mismo tiempo que colosal, viene a ser uno de los jalones más genuinamente agrario en la historia del Constitucionalismo hispanoamericano: el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917.

1. EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.-

1.1. El derecho de propiedad cuestión primordial y problemática a resolver.-

Una de las conmociones políticas de mayor enjundia en la espinosa historia de los pueblos iberoamericanos es, sin regateos, la revolución mejicana de principio del presente siglo.

Pero he aquí que nos halla muy de cerca, precisamente por ser el móvil - agrario, el hasta hoy no acallado grito de justicia y prosperidad en el campo, la bandera de reivindicación preferente empuñada por los revolucionarios mejicanos. "La revolución mexicana -dice un autor de aquel país- fué producto de la miseria campesina"(1). Por dicho motivo, generalizando el ejemplo, se ha dicho que la revolución política ha sido condición indispensable para que se lleve a cabo una auténtica R.A., teniendo como ejemplo el caso mexicano, el - de mayores contornos y, tal vez, el más doloroso de América, junto con el boliviano y el cubano(2).

Teniendo en cuenta que la R.A. implica, o al menos debe implicar si es - verdadera, una revolución en la Economía, en la Sociología, en la Política y en el Derecho de los países, podíamos preguntarnos: ¿cuál ha sido el aporte de la revolución mexicana en el ámbito jurídico? ¿cuál ha sido la revolución que la misma dió lugar en lo que respecta a instituciones jurídicas tales como la propiedad y la expropiación?

Al ser la propiedad de la tierra la máxima preocupación de los revolucionarios mexicanos, es lógico que tal derecho pasara a ocupar en la Constitución política de 1917 un primerísimo plano. No se debe olvidar que aquella Constitución, en lo referente al derecho de propiedad -de la propiedad rústica más

específicamente-, siempre ocupará un sitio primordial en el concierto del constitucionalismo moderno. La Constitución mexicana es anterior a la famosa Constitución de Weimar (1919) y anterior al final de la primera guerra mundial, generadora de las primeras reformas agrarias en Europa (3). Anterior, no sólo - desde una dimensión histórico-cronológica, sino, incluso, porque la Constitución mexicana es la primera carta magna de un país occidental que consagra el principio que más tarde pasará a constituir una de las conquistas constitucionales más admiradas: la función social de la propiedad. Es más aún, la propiedad consagrada por los legisladores mexicanos de 1917 tiene por base a la propiedad agraria, por ser la misma el acta de defunción de una de las más sangrientas revoluciones agrarias que se haya conocido en Hispanoamérica y la encargada de recoger y consagrar las justas aspiraciones puestas en juego en el campo de batalla. Así como la propiedad es regulada ampliamente, también la expropiación forzosa ha merecido la debida atención.

Que el derecho de propiedad era la cuestión primordial a resolver por los legisladores aztecas lo podemos constatar con palabras de los mismos. En la iniciativa del artículo 27 presentada al Congreso, reunido en Querétaro, el 25 de enero de 1917, y firmada por Pastor Rouaix, Julián Adame, Federico E. Ibarra, Enrique Gutiérrez y otros, se dice: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos tenga la Constitución que H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tiene que por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos la bandera de la propiedad en demanda de protección de sus respectivos derechos, habiendo por lo tanto varias banderas de propiedad que interesan a intereses distintos"...

"Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún que la ley constitucional, ..., no eluda ..., las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias". "Si pues la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan su fin" (4).

1.2. El dominio originario de la Nación.- ¿Por qué decimos que el derecho de propiedad regulado por el artículo 27 de la Constitución mexicana constituye una auténtica novedad?. El caso mexicano se nos presenta peculiar y único por haberse apoyado en un expediente histórico-jurídico en la consagración de tal principio. ¿Cuál expediente histórico-jurídico? Ni más ni menos que la legislación colonial: "... la proposición que hacemos -decían los constituyentes de Querétaro- anuda nuestra legislación con la colonial". Y ¿cuál era o eran los principios de la legislación colonial en materia de propiedad?. Fundamentalmente, éste: "Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey (5), bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y no reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las condiciones en que la República lo ha reconocido u otorgado".

Es el principio del dominio directo por parte de la Nación. Es decir, la Nación mexicana, con respecto a la Corona española, se constituye en "su causa habiente a título universal" (6). Según Victor ALBA, quién proporcionó el sustento jurídico para esta adaptación del derecho de propiedad a las necesidades nacionales, basándose en los antecedentes coloniales fué Andrés MOLINA ENRIQUEZ (7).

El principio de la propiedad originaria de la Nación viene a significar - sin dudas de ningún género, un principio revolucionario dentro del estatuto ju

trídico de la propiedad y, por ende, dentro de la misma ciencia jurídica, ¿Por qué motivos los legisladores mexicanos han acogido tal principio? ¿Constituye dicha medida un verdadero avance para el derecho de propiedad o, por el contrario, estamos ante un paso en falso?. Contestar dichas preguntas partiendo de las vigentes categorías lógico-jurídicas nos va a resultar muy difícil. Por ello, creemos que el mejor método a seguir es el histórico-jurídico.

Los legisladores son plenamente conscientes de que la posición por ellos asumida es la más conveniente para México y, por tanto, la más ventajosa. En la mencionada iniciativa del artículo 27 expresaban: "El derecho de propiedad así concebido -propiedad originaria de la Nación- es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas". La afirmación, como vemos, es grave para con la concepción del derecho privado. ¿Estamos ante una concepción de la propiedad entendida como derecho-función?. Parece que sí, si nos atenemos al significado literal de las palabras transcritas: no se concede a los particulares "más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas".

Si las cosas objeto de propiedad pertenecen originariamente a la Nación -no se habla del Estado-, a los particulares lo único que les queda es el derecho de usar dichas cosas en beneficio propio y de la sociedad toda, dentro de las condiciones legalmente estipuladas. Nosotros creemos, o al menos intuimos, que lo que fundamentalmente pretendían los legisladores aztecas, con la consagración constitucional de la propiedad originaria, era cortar de raíz los males que en dicho país (¿y dónde no?) ocasionara la concepción de la propiedad privada absoluta, tal cual como venía regulada por las Constituciones del siglo pasado y por los Códigos civiles.

Por otra parte, las modernas doctrinas sobre la función social de la propiedad, tal como lo entendía su principal propugnador, Duguit, recién estaban germinando y lo más probable es que los constituyentes de Querétaro no las

tuvieran en cuenta; además, en la iniciativa se habla claramente de algunos tipos de propiedad (minas, petróleo) que hoy normalmente son admitidos como propiedades públicas o estatales, por la importancia que tienen de cara a la economía del país.

Pero, el problema fundamental a resolver era el de la propiedad agraria, como lo habíamos adelantado. En la iniciativa se afirma: "La principal importancia del derecho pleno de propiedad, que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes -dominio originario de las riquezas básicas-, sino que permitirá al - Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil - de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y consiste en fraccionar los latifundios... En efecto, la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad, pagando las indemnizaciones correspondientes".

En el Dictámen de la Comisión Primera de Constitución, de 29 de enero de 1917, dado como respuesta al proyecto presentado, se explica y fundamenta aquella medida: "Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituye, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación. Por otra parte, los antecedentes - históricos de la concentración de la propiedad raíz, han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados ..."(8).

Teniendo en cuenta que la legislación civil "no conoce más que la propiedad privada perfecta", como se dice en las varias veces citada Iniciativa, se llega a la conclusión de que la misma muy poco ha hecho por resolver los problemas concomitantes a la distribución y utilización de la tierra, ya que "en los Códigos Civiles de la República -argumentaban los constituyentes de Queré

taró-, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc., ..." (9).

Habíamos dicho que el mejor método, para conocer y saber apreciar la innovación introducida en el artículo 27 de la Constitución mexicana en el estatuto jurídico de la propiedad, era el histórico-jurídico. En tal sentido, tiene razón el autor mexicano Gabino FRAGA cuando dice que "la Constitución de 1917 no ha hecho más que volver al régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de ésta, no puede ser juzgado con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del Derecho romano". (10)

A pesar de que, como veremos (infra, Cap. IV), la propiedad privada de los Códigos civiles se fundamenta no sólo en las instituciones románicas sino también en ciertas corrientes ideológicas (racionalismo y liberalismo) y en determinados planteamientos económico-sociales (capitalismo), el citado argumento es válido. Quizá desde un punto de vista dogmático podría ponerse en tela de juicio el argumento utilizado por los legisladores mexicanos para reimplantar de nuevo el principio de la propiedad originaria, así como otras impugnaciones, tales como posible inseguridad jurídica que de tal principio podría derivarse para los individuos en el disfrute de los bienes, pongamos por caso.

Por más que nos choque tal principio, así como el expediente histórico-jurídico utilizado para consagrarlo, y por más que el mismo se resquebraje ante un examen partiendo de las actuales categorías lógico-jurídicas, no se podrá -

negar que estamos ante el reencuentro con unos principios, los del Derecho indiano, que no han caído en desuso, antes bien, que se han mantenido incólumes y más necesarios que nunca. La Nación mexicana había vivido una cruel revolución y había visto cómo la sangre generosa de sus hijos se derramaba sobre sus tierras. Era necesario hallar solución al problema de la propiedad; si para ello habría que recurrir a la tradición, pues, así debía hacerse, toda vez que esa tradición ofreciera los suficientes valores como para dar solución al problema, como en efecto, lo ofrecía la legislación colonial. Es decir, también las circunstancias histórico-políticas entraban en juego.

Para nosotros, en lo referente a la propiedad agraria, el artículo 27 de la Constitución mexicana representa un auténtico avance, y viene a ser la primera de Hispanoamérica en consagrar el principio de la función social de la propiedad (11).

1.3. La expropiación forzosa.- Si "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación" (art. 27), ¿cómo es posible que se pueda hablar de expropiación?. No cabe duda que estamos ante una de las mayores imprecisiones técnicas del artículo 27 de la Constitución mexicana.

Puesto que la propiedad de las tierras pertenece originariamente a la Nación, no ha lugar al posible empleo del mecanismo expropiatorio, por la sencilla razón de que no puede confundirse en un mismo sujeto expropiatorio las cualidades de expropiante -el legítimo depositario de la potestad expropiatoria, v. art. 27, ap. VI- y de expropiado -el propietario de la cosa objeto de expropiación-. Es cierto que el citado artículo 27 dispone que la Nación "ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas -tierras y aguas- a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Pero es lógico que, si existe una propiedad originaria, perteneciente a la Nación, la propiedad privada que se conceda a los particulares será una propiedad menos plena, de tal manera que en el último supuesto, estaríamos más bien ante el denominado

"dominio útil", o una propiedad muy restringida, a la que siempre estará su-
perpuesta la propiedad originaria de la Nación; llámese a dicho derecho: pro-
piedad o de cualquier otra forma.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la postura sostenida
por FERNANDEZ Y FERNANDEZ nos parece correcta al considerar que, por pertene-
cer la tierra originariamente a la Nación, el instrumento idóneo a utilizar es
el de reversión, en los casos en que los particulares no cumplan con la obli-
gación de tener cultivada la tierra (12). La reversión o restitución de tie-
rras ha sido el instrumento jurídico consagrado y utilizado por el Derecho in-
diano, según hemos visto (supra, Cap. I); Derecho en que se inspira directamen-
te la Constitución mexicana en materia de propiedad. Por otra parte, ya hemos
aclarado que en la legislación colonial no se encuentra configurada la insti-
tución expropiatoria, al menos en su moderna concepción, debido a que, en la -
misma, existía la figura de la reversión que venía a suplir las veces de aque-
lla.

En conclusión, los legisladores aztecas en vez de acogerse a la expropia-
ción se hubieran acogido a la reversión; así, al mismo tiempo que hubieran evi-
tado una incorrección técnica, desde el punto de vista jurídico, se hubieran -
mantenido fieles a los principios de la legislación colonial, desde el punto de
vista histórico. Tal vez la explicación de dicha incorrección la podemos encon-
trar en los vaivenes políticos a que se vieron sometidos los constituyentes de
Querétaro. En dichas circunstancias es explicable que se prestara poca atención
a la lógica jurídica; lo que importaba entonces era sacar adelante unos ideales
sea como fuere. Es una lástima que a la hora de consagrar unos principios, que
se consideraban justos, y de desterrar otros, que se consideraban injustos, no
se haya actuado con la suficiente ecuanimidad jurídica, máxime cuando la ley a
promulgar era la Carta Magna del país.

No obstante las anteriores críticas, la Constitución mexicana de 1917 cons-
tituye un precedente valiosísimo, en materia expropiatoria, de las actuales Con-

tituciones, iberoamericanas, ya que, en lo referente a la expropiación agraria, ha sido la primera en consagrar principios que hoy se consideran fundamentales.

1.4. Texto del artículo 27.- A continuación citaremos, por considerarlo de extraordinaria importancia para la materia objeto de nuestro estudio, algunos apartados y párrafos del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917:

ARTICULO 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación para la creación de nuevos centros de población agrícolas con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

.....

II.- "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su

... no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente ..., entrarán al de la Nación, ... Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, ...".

III.- "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Nación, o des de los Estados, fijarán en cada caso".

VI.- Párrafo 2º: "Las leyes de la Federación y de dos Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rústicas."

VII.- "Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a lo pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y dispo-

~~siones relativas~~

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población".

XVII.- "... e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Pública Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria"(13).

2. LAS CONSTITUCIONES SUDAMERICANAS.-

Nos corresponde ahora estudiar la inserción y la evolución de la expropiación forzosa en el Derecho constitucional sudamericano. De forma que el método a seguir será el histórico. Desde esta óptica procuraremos decantar los rasgos más significativos de aquella evolución, desde los albores del Constitucionalismo iberoamericano hasta los tiempos presentes, a fin de poder valorar los presupuestos constitucionales sobre los cuales se asienta la expropiación y, más concretamente, la expropiación en materia agraria. Como es lógico, suponer, sólo nos limitaremos al estudio de las Constituciones de los países sudamericanos objeto de nuestro trabajo -Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-. Acogiéndonos a un planteamiento idóneo para estos casos, distinguiremos tres etapas en la evolución experimentada por la figura expropiatoria, a saber: una etapa dominada por la concepción de la propiedad absoluta, propia del liberalismo clásico, que transcurre desde la Independencia, - principios del siglo XIX, hasta la primera guerra mundial, hacia la década del año 20; otra segunda, en la que lo más característico viene a ser la irrupción en las Constituciones del principio de la función social de la propiedad; y, finalmente, otra tercera, que la situaríamos dentro de la década del sesen-

ta y que adquiere carta de naturaleza con las aún recientes modificaciones constitucionales operadas poco antes, o al mismo tiempo en algunos casos, de que fueran dictadas las Leyes de R.A.I., la que podríamos denominar: "etapa de la expropiación agraria".

2.1. Etapa de la propiedad como derecho absoluto.— En la primera mitad del siglo XIX, al independizarse de España, las naciones sudamericanas, al igual que las restantes de Hispanoamérica, se acogen a las corrientes constitucionales imperantes en Europa y en la América del Norte(14).

Como sucediera con el movimiento codificador en materia civil, el modelo principal a seguir por las jóvenes repúblicas del Nuevo Continente, en lo referente a los derechos del ciudadano y entre éstos, en materia económico-social, el derecho de propiedad con sus posibles limitaciones, tales como la expropiación, ha sido el francés, sin duda de ningún género.

Tiene razón JACOME MOSCOSO cuando escribe que "el constitucionalismo americano, heredero del liberalismo inglés corregido por la filosofía francesa, nació individualista"(15). Independiente de las consideraciones adversas que podamos dirigir hacia aquel individualismo, lo cierto es que bajo su influjo la expropiación, sombra inextinguible del derecho de propiedad, logra ser configurada como figura jurídica, moderna e incorporada, como tal, en el Derecho sudamericano.

Está plenamente demostrado que el concepto de propiedad, tal cual como llega a los Códigos civiles de Sudamérica, a través del Código de Napoleón, ha tenido como directo precedente la famosa Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789. Dicha influencia puede ser constatada igualmente, incluso mucho antes, en las declaraciones de derechos insertadas en las cartas constitucionales de las jóvenes repúblicas sudamericanas de principio del siglo XIX.

Como muestra de ello, permítasenos utilizar el fácil pero revelador expediente del cotejo de textos. En la conocida Declaración, decían los revolucionarios franceses de 1789: "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression" - (art. 2º) y con relación a la propiedad y, correlativamente, a la expropiación, afirmaban categóricamente: "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, le sous la condition d'une juste et préalable indemnité".(art. 17). He aquí la conocida formulación del derecho de propiedad y de la expropiación, concebida como excepción "in extremis" de un derecho "natural", "inviolable" y "sagrado", tal como lo concibiera el racionalismo jusnaturalista y el liberalismo clásico (16), formulación que pasará, con pequeñas variantes, a las Constituciones decimonónicas de Sudamérica.

En efecto, el artículo 179 de la Constitución del Imperio del Brasil de marzo de 1824 se expresaba así: "A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdades, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte: 22) "É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenizado de valor dela. A Lei marcara os casos, em que, terá lugar esta única exceção, e dara as regras para se determinar a indenização" (17). Menos categórica, la Constitución Grancolombiana, que estuvo vigente para los actuales territorios de Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá, de 1.821, por su parte, disponía en su artículo 177: "Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad; ni ésta será aplicada a usos públicos sin su propio consentimiento, ó el del Cuerno Legislativo: cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada, exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse" (18). Por último, la Constitución peruana de 1.828, en las líneas del más puro individualismo, afirmaba: "Es inviolable el derecho de pro-

"Si el bien público, legalmente reconocido, exigiere la propiedad de algún ciudadano, será previamente indemnizado de su valor" (19).

Tales son las formulaciones con que fueron concebidas originariamente el derecho de propiedad, derecho "pleno" e "inyiolable" como dicen las mencionadas Constituciones y la expropiación forzosa, límite último de aquella, reducida a unas causas bien determinadas -"el bien público", "la pública necesidad", - en un primer momento, y "la utilidad pública", (v. Const. ecua. de 1.835, Const. bra. de 1.891) después, y vinculada a un estricto procedimiento.

Dichas formulaciones son mantenidas, con insignificantes matizaciones, durante todo el pasado siglo y principios del actual. En esta perspectiva, la expropiación sólo entra en juego en casos muy excepcionales o bien para atender las necesidades extremas de una guerra, por ejemplo, o bien para poner en manos de la Administración las propiedades suficientes para la construcción de las obras públicas. Una muestra de la regulación rigurosísima a que fuera sometida la expropiación en todo este período nos brinda la Constitución colombiana de 1886, cuyo artículo 32 dispone: "En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lustración forzosa, mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación"(20).

2.1.1. Inadecuación entre el Derecho y la realidad.- Las Leyes, y, por ende, las instituciones jurídicas en ellas consagradas, cumplen con su primaria función -la de ser normas reguladoras de las relaciones humanas- cuando han sido promulgadas teniendo a la vista la entera realidad que pretenden regular. La nota característica del Derecho, como diría FERNANDEZ-GALLIANO, es la "juricidad" esto es, si se quiere que el Derecho regule el orden social, es imprescindible que éste, por una parte, haga posible la convivencia social y que, por otra, - la sociedad haga nacer al Derecho, produciéndose así un verdadero fenómeno sin

hipótico, a fin de que sea realidad aquel aforismo latino: "ubi societas, ubi ius" (21).

Ahora bien, ¿tuvo lugar en Iberoamérica, en el momento de dar a luz las primeras Cartas constitucionales, la referida simbiosis entre la sociedad y el Derecho?, y, por consiguiente, ¿el derecho de propiedad y la expropiación, su posible exención, han sido sancionadas teniendo a la vista el espacio vital en donde iban a ser aplicados?. Responder a dichas preguntas, en un principio, - puede parecer fácil; nosotros no opinamos así, ya que la cosa es mucho más - problemática de lo que en apariencia pueda resultar.

Varios han sido los factores que han concurrido en el momento de estructurar los cimientos de las flamantes repúblicas hispanoamericanas de principio del siglo pasado. Las instituciones coloniales en gran parte han dado cercenadas, si no han sido del todo apartadas, como sucedieron en muchos casos. Deslindando la materia que nos interesa, está plenamente demostrado que en la implantación de las nuevas instituciones jurídicas, en los primeros años de la vida independiente de aquellas repúblicas, el precedente hispano ha contado muy poco. "Las instituciones jurídicas -afirma el autor boliviano Ciro F. TRIGO (22)- reposan sobre una costumbre originaria, remota, que lentamente se ha transformado hasta constituir norma escrita. En Bolivia -igual que en toda Iberoamérica-, todo su ordenamiento fundamental proviene desde la iniciación de su vida republicana, sin que se hubiesen tomado en cuenta mayormente los usos y costumbres que existieron durante la vida colonial y en la época incaica".

Por lo tanto, según vimos en páginas precedentes, las banderas de la libertad, la igualdad, la seguridad y de la propiedad privada, concebidas como derechos inviolables y sagrados, encuentran expédito el camino y son plasmadas, con pequeños retoques, en las relucientes Constituciones sudamericanas. Las Constituciones de aquella época, nos dice un autor peruano, son el producto de la educación política de los hombres que hicieron la Independencia, la más auténtica expresión del más puro liberalismo. Influenciados por las doctrinas rou-

...ssionales del contrato social como principio del poder representativo de la - soberanía, temerosos de la influencia del Poder Ejecutivo, al que consideraban como un peligro para las libertades del individuo, se esforzaron por disminuir sus atribuciones y para impedir que pudiera amenazar los sacrosantos derechos individuales(23).

Lo que interesaba a los constituyentes sudamericanos de entonces, como en su momento interesara a los revolucionarios franceses, era proclamar el ideal de la libertad, símbolo y resumen de todos los derechos individuales, en detrimento del también proclamado ideal de la igualdad, considerada más bien como - una igualdad formal o legal. En este sentido, uno de los más renombrados juristas franceses, Maurice HAURIOU, nos dice que "el sistema de los derechos individuales contenidos en nuestra Declaración de Derechos se ha formado alrededor de un núcleo esencial, que es el de las libertades de la vida civil. Tales son las libertades de la familia, las de la propiedad individual y las del comercio jurídico que reposan en la propiedad ..." (24).

Teniendo en cuenta dicha concepción absoluta del derecho de propiedad, - inspirada en el más puro individualismo, y la concepción del orden social como algo autónomo y plenamente libre, fundado en liberalismo socio-económico clásico, es lógico concluir que la expropiación forzosa, por su carácter compulsorio, tuviera una cabida muy reducida en las Constituciones sudamericanas del - siglo XIX; sólo por causas muy excepcionales ("graves" dice la citada Const. - col. de 1.886) podían entrar en juego las medidas expropiatorias. "Esto aparece claro -escribe FORSTHOFF (25)- si se tiene en cuenta que las constituciones del siglo pasado han de ser consideradas partiendo del dualismo de sociedad y Estado, ... Esta forma de existencia es un presupuesto para el Estado, y no se halla a su disposición. La posibilidad formal que el Estado poseía de intervenir conformadoramente en el orden social por medio de ley, no era realizable dada la situación política sobre la que la constitución descansaba".

2.2. Etapas de la propiedad como función social.- Una vez terminada la primera

guerra mundial y aún humeante el fogonazo que encendiera la revolución mexicana de 1917, Hispanoamérica se ve sacudida por el estado de crisis y transformación que experimentan los países adelantados, en especial los europeos. - A partir de entonces, los países del Nuevo Mundo viven a carne viva, por influencia de aquellos acontecimientos y al impulso de sus consecuencias, una profunda crisis, cuyos factores esenciales, que han sido estudiados en una ponderada monografía, por FRAGA IRIBARNE, son los siguientes, encadenados entre sí: crisis en la estructura económica, crisis en el sistema social, crisis en las clases dirigentes, crisis en los ideales constitucionales (26).

Pues bien, al influjo de tales circunstancias los textos constitucionales sufren notorias modificaciones, más o menos profundas, que, lógicamente, trascienden al ámbito regulado por el derecho de propiedad, así como a aquellas instituciones directamente relacionadas con éste -la expropiación-, superándose de esta forma las limitaciones e imperfecciones del sistema de propiedad individualista.

Se llega a la convicción de que la propiedad absoluta, inspirada en el liberalismo clásico, en vez de corregir la tendencia latifundista de la época colonial, con todos los problemas de índole social y económica que dicho fenómeno conlleva, por el contrario, la acentúa, permitiendo el empleo de sutiles mecanismos que perpetúan la adscripción del hombre a la tierra(27).

A la propiedad ya no se le considera una manifestación ilimitada del señorío del hombre sobre las cosas, sino que, al mismo tiempo que se le asigna una función individual, se le atribuye una función transpersonal. En efecto, a partir de la década del año veinte comienza un período en el constitucionalismo sudamericano que lo podríamos denominar: etapa de la consagración del principio de la función social de la propiedad.

2.2.1. Consagración del principio de la función social.- Una simple hojeada de los textos constitucionales más significativos de aquel período nos permitirá comprobar la consagración del mencionado principio. En este sentido, la Cons-

titución brasileña de 1934, si bien garantiza el derecho de propiedad, expresa claramente que tal derecho "no podrá ser ejercido contra el interés social o colectivo, en la forma que determinará la ley" (art. 17) (28). La Constitución chilena de 1.925 dice que todas las propiedades son inviolables, pero advierte que "el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponer obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública" (art. 10, ap. 10º, párr. 3º) (29). La Constitución ecuatoriana de 1929, por su parte, garantiza el derecho de propiedad, "con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales. En tal sentido, corresponde a la Ley determinar las obligaciones, limitaciones y servidumbres en favor de los intereses generales, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos" (art. 151, ap. 14, párr. 1º) (30). A esta misma orientación responde la Constitución peruana de 1933 cuando afirma que "la propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad" (art. 34) (31). Por su alusión inequívoca, tal vez por ser posterior a las anteriores, la Constitución que se expresa con mayor claridad es la venezolana de 1947: "La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general" (art. 65, párr. 1º) (32).

Mención especial merece la Constitución colombiana de 1936. Dicha Constitución, al mismo tiempo que "garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores" (art. 30, párr. 1º), dice categóricamente que "la propiedad es una función social que implica obligaciones" (ídem., párr. 2º) (33). Desde el punto de vista literal el texto transcrito es inequívoco, se dice claramente que la propiedad es una función social y no que sea un derecho subjetivo -

que tiene una función social. Criticando la formulación constitucional se ha puesto de manifiesto, en una tesis doctoral, que el artículo 30 "debiera decir que la propiedad tiene una función social y no que es, ya que la propiedad no es una función social sino un derecho" (34). De esta forma, el citado texto se nos presenta como un caso único dentro del Constitucionalismo americano en su adscripción al concepto del derecho-función, muy en la línea del positivismo jurídico (35). No obstante las objeciones filosófico-jurídicas que justamente se puedan hacer, a nosotros nos llama la atención el hecho de que el mencionado artículo 30 empiece garantizando la propiedad privada precisamente por ser uno de los derechos adquiridos con justo título, dando a entender que estamos ante un auténtico derecho y no ante una simple función, como, en efecto, lo expresa seguidamente, incurriendo de esta forma en una lamentable confusión conceptual.

Los textos constitucionales de esta época, no todos por cierto, tampoco descuidan aspectos tan importantes como los relacionados con la propiedad comunal, propiedad que ya mereciera la debida atención en el Derecho indiano y que solemnemente es proclamada y regulada por la Constitución mexicana de 1917. - En este sentido, es digna de mención la citada Constitución ecuatoriana de 1929. "Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios" (art. 151, ap. 14, párr. 2º).

Finalmente es la Constitución venezolana de 1947 la que más se ha preocupado en dar una debida regulación a la propiedad agraria y en señalar las pautas a seguir en la modificación de las caducas estructuras del sector agrario. En primer término, muy en consonancia con el principio del cultivo eficiente, tal como se contiene en las modernas Leyes de R.A.I., se dice que "el derecho de propiedad privada territorial, está condicionado por las disposiciones precedentes y por la obligación de mantener las tierras y los bosques, que son su

objeto, en producción socialmente útil. La ley determinará los efectos de esta disposición y las condiciones de su aplicación" (art. 68). En segundo lugar, el texto constitucional venezolano contiene una disposición que muy bien podría figurar como declaración de principios de cualquier ley agraria, de forma que al mismo hay que considerarlo como un notable precedente de las declaraciones contenidas en las modernas leyes agrarias sudamericanas: "El Estado - dispone en su artículo 69- realizará una acción planificada y sistemática, - orientada a transformar la estructura agraria nacional, a racionalizar la explotación agropecuaria, a organizar y distribuir el crédito, a mejorar las condiciones de vida del medio rural, y a la progresiva emancipación económica y social de la población campesina. Una ley especial -concreta el citado artículo- determinará las condiciones técnicas y las demás acordes con el interés nacional, mediante las cuales hará efectivo y eficaz el ejercicio del derecho que la Nación reconoce a las asociaciones de campesinos y a los individuos aptos - para el trabajo agrícola o pecuario y que carezcan de tierras laborables o no las poseen en cantidad suficiente, a ser dotados de ellas y de los medios necesarios para hacerlas producir".

2.2.2. Modificaciones introducidas en la institución expropiatoria.- Siempre resulta más fácil proclamar unos principios que se consideran legítimos, que instrumentar las medidas pertinentes encargadas de ponerlos en práctica. Esto es lo que ocurre con un grupo de las Constituciones de esta etapa. En efecto, mientras unas constituciones efectivamente introducen notables modificaciones en materia expropiatoria, estableciendo de esta forma las bases que permitan la adopción de medidas en aplicación del principio de la función social de la propiedad, otras, por el contrario, mantienen a la expropiación en los rígidos contornos con que fuera concebida durante todo el período anterior, dejando que la nueva concepción del derecho de propiedad, por ellas también admitidas, se convierta en un bello y prácticamente inaplicado principio constitucional.

Entre las últimas podemos citar a la Constitución brasileña de 1934, a la chilena de 1925 y a la peruana de 1933; las tres siguen considerando a la ex-

propiación como una institución utilizable sólo en casos muy excepcionales; la causa expropiatoria sigue siendo la necesidad o la utilidad pública; y se sigue estipulando explícitamente que la indemnización sea justa y previa.

Es verdad que en muchos países sin necesidad de introducir formalmente en los textos legales la noción de la función social de la propiedad y de modificar la clásica formulación de la expropiación, se ha llegado al mismo resultado de evolución de los conceptos jurídicos gracias al papel creador de la jurisprudencia, empleando la noción de la utilidad pública incluso para los supuestos de expropiación de tierras por falta de cultivo, como ha tenido lugar en Francia pongámos por caso, según revela MORAL LOPEZ. "No se observa en los países de América Latina -agrega el citado autor-, salvo excepciones, una evolución análoga de la jurisprudencia, en el sentido de ampliar las fallas de un sistema jurídico cambiante y con frecuencia incoherente, con una perspectiva funcional del Derecho" (36). Se pone así al descubierto la enorme y decisiva importancia que pueden tener dos principios constitucionales a la hora de aplicarlos, abriendo cauces o cerrándolos, teniendo en cuenta el estado de evolución de la ciencia jurídica en aquellos países y, lo que es más, la actitud poco dinámica de parte de los órganos jurisdiccionales.

Por todo ello, resulta encomiable las modificaciones introducidas en la figura expropiatoria por las constituciones del Ecuador (1929) y de Venezuela (1947). Junto a la expropiación por causa de utilidad pública, también se admite la expropiación por motivos de interés social (Const. ven., art. 67), supuesto que, entre otros, incluye a las expropiaciones agrarias. Ambas constituciones abandonan uno de los clásicos requisitos, inseparable aún hasta hoy - en muchísimos países, de la expropiación al no exigir la indemnización previa, al menos explícitamente. Sobre este punto volvemos de nuevo en su momento oportuno; no obstante, hacemos constar que el quid del abandono de la fórmula de la indemnización previa está en posibilitar el pago de la misma en bonos de deuda pública, cuando se trata de expropiaciones agrarias, toda vez que por pago previo se suele entender pago al contado. Lo que se busca con la nueva for-

mulación es evitar el desembolso de sumas considerables, teniendo en cuenta que en materia agraria las expropiaciones son masivas y que los países sudamericanos no cuentan con fondos suficientes como para desembolsar de golpe dichas sumas. MORAL LOPEZ recuerda que el requisito constitucional de la indemnización previa ha sido uno de los graves problemas que ha tenido lugar en no pocos países, a la hora de aplicar las leyes agrarias respectivas; así en la India hubo que aclarar la Constitución y en el Japón el Tribunal Supremo ha estimado que la indemnización justa era la que determinaba la Ley de R.A. (37). Por su parte, la Corte Suprema de Colombia, en una sentencia de 11 de diciembre de 1964 afirmó que la exigencia constitucional de la "indemnización previa" no significa que se deba pagar en "efectivo" ni "de contado", lo importante es que el propietario cuente con valores comerciales equivalentes al perjuicio causado y que tal requisito los llenan los bonos agrarios, salvando de esta forma la posible inconstitucionalidad de la Ley agraria de 1961(38).

La Constitución venezolana, después de aclarar que la expropiación puede tener por objeto "cualquier clase de bienes" (art. 67, párr. 1º), regula específicamente el supuesto de las expropiaciones agrarias al disponer que: "Cuando se trate expropiar tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de poblaciones, el pago podrá ser diferido y por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía suficiente, en conformidad con lo que establezca la ley" (ídem, párr. 2º).

Igual que hicieramos al referirnos al derecho de propiedad, mencioné aparte merece la Constitución colombiana de 1936. El artículo 30, párrafo 4º, de dicha Constitución dice categóricamente: "Con todo el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría de los miembros de una y otra Cámara". Estamos, pues, ante la consagración constitucional, caso único en el Constitucionalismo americano, de uno de los llamados principios generales del Derecho: la epiqueya (en expresión aristotélica).

No es éste el lugar para agotar la amplísima problemática que se podía deducir del precepto citado, ni siquiera en sus aspectos más importantes. Ello no obsta para que llamemos la atención sobre dos puntos que nos parecen fundamentales en la interpretación del texto colombiano. Por una parte, creemos que el precepto en cuestión no entraña la admisión constitucional de la confiscación, ya que en el artículo 34 taxativamente se dispone que: "No se podrá imponer pena de confiscación"; si así fuera no se explicaría, ni tendría sentido alguno, la expresa prohibición que de tal figura se propugna, lo que correlativamente traería desastrosas consecuencias para la descable unidad del ordenamiento jurídico. Por otra, aún admitiendo que "el concepto de equidad se utiliza en la doctrina con extremada laxitud" (DE CASTRO (39)) o que al mismo históricamente se le atribuye distintos significados (FERNANDEZ-GALIANO (40)), habría que ver cuál ha sido la intención del legislador colombiano al recurrir al principio de equidad como instancia suprema que fundamenta la no vigencia de la regla general de la indemnización y cuál, o cuales, sería el supuesto en que tal principio podía entrar en vigor; únicamente así se puede percibir el sentido y la finalidad de la norma comentada. Pues bien, la no indemnización, por razones de equidad, podría tener lugar en los casos extremos de que la tierra que perteneciera al Estado, los llamados baldíos, pongamos por caso, y que más tarde en poder de los particulares se mantuviera inculta o abandonada, pasara de nuevo a poder de éste, a través del mecanismo de la reversión, a fin de que la misma sea distribuida a aquellos que se comprometan explotarla eficientemente, según el principio de la función social de la propiedad; tales han sido los postulados que dieron pie a la Ley 200 de 1936 ("Ley de Tierras"), y, en parte, para los casos de extinción del dominio sobre tierras incultas, previstos en la vigente Ley agraria (T. VII).

2.2.3. Hacia una mayor adecuación entre el Derecho y la realidad.— A partir de la primera guerra mundial, señala un autor brasileño, las Constituciones sudamericanas experimentan profundas modificaciones en sus planteamientos. Ya no son constituciones meramente políticas; pasan a ser constituciones de base política, es verdad, pero influenciadas por los problemas de índole económico

y social (41). Otro autor hispanoamericano hace notar, en la apuntada evolu-
ción constitucional, que los problemas eminentemente políticos pierden la pri-
mordial importancia que tuvieran durante todo el siglo XIX; junto a ellos apa-
recen otros que son de carácter social y económico, los cuales son acogidos
por los textos constitucionales de esta época con mayor o menor amplitud, ta-
les como los relativos a la familia, a la educación, a las transformaciones -
agrarias y mineras, a la industrialización, etc. (42).

Tal como vieramos en el precedente apartado, el derecho de propiedad de-
ja de ser considerado como un derecho individual absoluto, ya que se le atribu-
ye justamente un función social que cumplir. José G. GUERPA, en sus comenta-
rios a la Constitución chilena de 1925, recuerda que, en su elaboración, des-
de el primer momento, aunque se notó la tendencia a mantener la concepción de
la propiedad como un derecho subjetivo, se llegó a la convicción de que la pro-
piedad debía de ser subordinada al interés colectivo "propendiendo a la subdi-
visión de las tierras de labor" (43).

JACOME MOSCOSO, comentando la Constitución ecuatoriana de 1929, nos dice
que, en cuanto a la propiedad, los constituyentes ecuatorianos de entonces han
discutido ardorosamente el problema del latifundismo, de innegable existencia
en el Ecuador, de forma que, comprendiendo o nó la exacta dimensión del proble-
ma, introducen en la Carta una notable tendencia socializadora respecto al de-
recho de propiedad. En la consagración de esta orientación el ejemplo mexica-
no ha influido decisivamente en el ánimo de los legisladores ecuatorianos, re-
vela el citado autor, hasta el punto que por parte de algunos de deseaba imi-
tar resueltamente la formulación de la propiedad originaria de la Nación (44).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones es imperativo concluir
que en las constituciones sudamericanas de la primera mitad de esta centuria
se percibe una clara tendencia de acercamiento entre el Derecho y la realidad,
objeto de regulación. Se acogen aquellos principios o postulados que, como la
justicia social, tan en boga en los países europeos por la década del veinte,

permitían acometer las necesarias reformas, entre las cuales estaría la reforma agraria, (45); en la práctica poco o casi nada se hizo hasta la entrada de la década del sesenta.

2.3. La consagración de la expropiación agraria en el constitucionalismo sudamericano.— La expresión "expropiación agraria" solo puede ser empleada en un sentido relativo, según veremos (infra, Cap. V). No se trata de una institución independiente y totalmente distinta de la figura ordinaria; constituye más bien la significación de una serie de peculiaridades que acompañan a la expropiación en su contacto con la realidad agraria, peculiaridades que vienen a plasmar, en definitiva, una nueva dimensión de la institución tipo (infra, Cap VI y VII).

Las medidas de R.A., para su normal realización, están recogidas en los instrumentos legales correspondientes, leyes y reglamentos; los cuales deben estar apoyados por las normas superiores que regulan todo el sistema jurídico, las Constituciones. Por ello, ha sido necesario que los textos Constitucionales fueran reformados para posibilitar la aplicación de las medidas de R.A. — Estas al modelar una serie de instituciones jurídicas hacen que las mismas adquieran una nueva proyección con relación a manifestaciones tradicionales. Por el contrario, cuando las Constituciones no son retocadas, como fue el caso de India y Japón, surgen incompatibilidades entre la norma superior y la inferior, en vista del principio de la jerarquía de las normas, y, lo que es pero, estas dificultades han de resolverse a posteriori, retrasándose, en consecuencia, la aplicación efectiva de la R.A., como acertadamente puntualiza MORAL LOPEZ(46).

Pues bien, los países sudamericanos antes de promulgar sus leyes agrarias, han tenido que modificar sus Constituciones. Así Chile modifica el artículo 10 de la Constitución en virtud de la Ley nº 16.615 de 20 de enero de 1967; en Brasil se reforman los artículos 141 y 147 de la Constitución el 10 de noviembre de 1964, en el Perú también se introducen sendas modificaciones en la Carta Magna mediante la Ley nº 15.242 de 28 de noviembre de 1964 y en Venezuela la —

Constitución de 23 de enero de 1961 deja vía libre para que en la Ley de R.A. se puedan adoptar las medidas oportunas.

En atención al plan seguido a lo largo de este capítulo, a continuación estudiaremos la propiedad, con especial referencia a la propiedad agraria, y, luego, los postulados constitucionales de la expropiación en materia agraria.

2.3.1. Derecho de propiedad.- Con relación al derecho de propiedad se introducen significativas modificaciones.

Las Constituciones hablan sin excepción de la función social de la propiedad, de las obligaciones y limitaciones que a la misma acompañan. Es más, el artículo 10, ap. 10, de la Constitución de Chile abandona la fórmula clásica: "se garantiza el derecho de propiedad"; el nuevo texto utiliza el término "asegura", menos drástico que el anterior, para añadir luego la definición general de la propiedad: "La Ley establecerá -dice el mencionado artículo- el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social comprende cuanto exigen los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes". En parecidos términos se expresa la Constitución venezolana de 1961 (art. 99).

Asimismo la Constitución chilena dispone que el Estado podrá reservarse el dominio exclusivo de los recursos naturales (art. 10, ap. 10, párrs. 3º y 5º), principio que ya había sido consagrado por la Constitución mexicana de 1917.

Por lo que a nuestro tema se refiere, la propiedad agraria, lógicamente las Constituciones adoptan principios que las Leyes de R.A. se encargarán de desarrollar. "El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña

y mediana propiedad rural"(Const. per., art. 47); en igual sentido(Const. chi., art. 10, ap. 10, in fine). El establecimiento de la pequeña y mediana propiedad agrícola(47) será la meta hacia la cual se dirigirán todas las Leyes agrarias. Por cierto, que estos principios ya fueron consagrados por otras Constituciones citadas en la fase precedente; los vigentes textos constitucionales no han hecho otra cosa que acogerse a una tradición constitucional iniciada - por otros, como la mexicana por ejemplo. Pero hay un principio que en este lugar quisiéramos resaltar, se trata de la limitación de la extensión superficial que para la propiedad agraria puede ser establecida: "La Ley -expresa el art. 47 de la Const. per.- fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser - dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción". La limitación superficial será el principio que - permitirá a las vigentes Leyes de Chile y de Perú el establecimiento de la causal expropiatoria que haga posible la verdadera redistribución de la propiedad de la tierra, basada en una nueva y más acabada concepción de la propiedad, la concepción institucional (infra, Cap. IV), y que la estudiaremos más adelante (infra, Cap. VI).

2.3.2. Expropiación.- Mientras que en otros países, especialmente los europeos la expropiación forzosa se ve sometida a una nota de evolución conceptual (infra, Cap. V), en Iberoamérica asistimos al mismo hecho, a partir de la década del sesenta, fecha de promulgación de las primeras Leyes de R.A.I., pero con la nota de peculiaridad de que va a ser en materia agraria donde la expropiación encontrará su nueva dimensión. Y esto porque en aquellos países la realidad sobre la que se orienta el Derecho es distinta a la de los países más adelantados; se trata, en efecto, de países eminentemente agrícolas. Sin perjuicio de los avances en otros órdenes, será en la especialidad agraria donde últimamente el Derecho sudamericano va a recibir un apreciable impulso. Todas las instituciones jurídicas agrarias, desde hace unos años, son cuestionadas y adaptadas a las nuevas circunstancias; entre éstas las que con más fuerza han sido sacudidas son: la propiedad y la expropiación forzosa.

Como muestra de ello, las actuales Constituciones sudamericanas contienen importantes especialidades para la expropiación agraria. Todas ellas introducen como causa expropiatoria el interés social (Const. bra., art. 141, ap. 16; Const. chi., art. 10, ap. 10, párr. 4º; Const. per., art. 29, párr. 1º; y Const. ven., art. 101), expresión ésta de honda raigambre hispánica, puesto que ya figuraba en las famosas Siete Partidas(48); es indudable que con esta expresión se quiere aludir a la expropiación agraria (infra, Cap. VI, pag.).

Según el artículo 147, apartados 3º y 5º de la Constitución brasileña, la potestad expropiatoria pertenece a la Unión (el Estado). Esta precisión es muy importante tenerla en cuenta, porque, según veremos (infra, Cap. VI), algunas Leyes agrarias consideran competentes únicamente a los Entes de R.A. para el ejercicio de dicho poder.

Es con relación a la indemnización cuando la expropiación agraria adquiere su más significativa manifestación. Por un lado la Constitución chilena dice que para la expropiación de predios rústicos, "la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo" (art. 10, ap. 10, párr. 5º). Este criterio será el consagrado por la Ley de aquel país y por la peruana vigente(infra, Cap. VII, pág.). Y por otro, todas las Constituciones admiten el pago de la indemnización, junto a una parte al contado, en títulos de crédito -bonos agrarios- (Const. bra., art. 147, ap. 1; Const. chi art. 10, ap. 10, párr. 5º; Const. per., art. 29, párr. 2º; y Const. ven., art. 101); así como el diferimiento del pago por tiempo determinado (la Constitución brasileña silencia este extremo).

Con esto se quiere superar el requisito de la indemnización previa; es verdad que las Constituciones admiten expresamente el pago diferido, de manera que aquel principio es abandonado. Empero, en lo referente al pago con bonos, creemos que jurídicamente no se trata de un pago diferido, por cuanto que los mismos tienen efectos liberatorios, en su especial aplicación a la expropiación -

agraria, tal como lo admiten la jurisprudencia y el Derecho colombianos (infra, Cap. VII, pág.). Es decir, mediante la denominación o entrega de los títulos de la Deuda Agraria al expropiado queda cubierto el principio clásico de la indemnización previa.

2.3.3. El Derecho y la realidad.- A pesar de que en la etapa anterior las Constituciones sudamericanas ya consagraban el principio de la función social y de que algunas ya introducían importantes modificaciones en la institución expropiatoria -Const. ecua. de 1929 y Const. ven. de 1957-, tales principios se conservan intactos en los textos constitucionales como bellos postulados en espera de otra oportunidad para ser efectivamente aplicados.

Tiene razón Karl LOEWENSTEIN cuando afirma que, aunque en los países avanzados los derechos socio-económicos han sido concretados en la legislación positiva, en los países subdesarrollados tales derechos permanecen durante largo tiempo como meros planes nominales para el futuro, "hasta que las condiciones socio-económicas de la sociedad estatal permitan su aplicación" (49). Opinión que, hasta cierto punto, coincide con la de los autores hispanoamericanos: TRIUNFO(50) y LA ROCHE(51).

En la década del 50 y principios del 60 es cuando el problema agrario adquiere toda su virulencia en los países sudamericanos. Era necesario emprender urgentes y decididas medidas de R.A.. El problema ya existía desde mucho tiempo atrás, pero era ahora cuando emergía hasta límites casi dramáticos. Por cierto que no faltaron acontecimientos que vinieron a dar el golpe definitivo: por una parte, en la Reunión de Punta del Este de 1961(52) los gobiernos de todo el Continente se comprometían a emprender procesos de R.A., y por otra, el ejemplo cubano(53) daba el toque de alarma.

Había que hacer la R.A., y así se ha hecho, con mayor o menor decisión, - según los casos. Del resultado de este enorme y vasto proceso a nosotros no nos

corresponde hablar. Lo que si queremos dejar constancia es de que las Constituciones han abierto sus páginas para que la Justicia sea realidad; si no lo es no será por culpa del Derecho, lo será a causa de su mal entendimiento.

CAPITULO IV

LA PROPIEDAD AGRARIA

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

Ahora nos corresponde estudiar la problemática de la propiedad agraria; - problemática llena de perspectivas, y, por ello mismo, no carente de complicaciones. Por este motivo conviene que nos fijemos previamente unos determinados contornos a seguir a lo largo de nuestro razonamiento.

Fundamentalmente, hay que tener en cuenta el hecho de que la institución expropiatoria tiene un objeto: objeto que, al referirnos a la expropiación ordinaria, hemos dichos que está representado primordialmente por el "derecho de propiedad". Pues bien, teniendo en cuenta que el objeto de toda expropiación en materia agraria es la propiedad agraria (1), en el presente capítulo vamos a indagar sobre el régimen jurídico de la misma, tal cual como viene delimitado en las Leyes de R.A.I. De un a manera muy especial nos fijaremos en el concepto de la "función social de la propiedad", ya que de esta específica noción podremos concluir, en su momento oportuno, cuáles pueden ser los motivos determinantes de intervención de toda medida expropiatoria. No obstante, no nos vamos a circunscribir sin más a la propiedad agraria strictu sensu, con referencia - exclusiva al aspecto jurídico, sino que, precisamente para calar mejor en la - naturaleza de la misma, también vamos a referirnos a algunos aspectos socio-económicos, presentes -tristemente, a decir verdad- en la problemática agraria de los países iberoamericanos; no referimos al problema -que es el anverso y reverso de una misma medalla- del latifundio y del minifundio.

1. EL DERECHO DE PROPIEDAD: PLURALIDAD DE REGIMENES JURIDICOS.-

Se ha puesto en evidencia que la propiedad, al mismo tiempo que otras ins-

tituciones jurídicas -incluso más que cualquiera-, ha experimentado sustanciales transformaciones debido a las circunstancias sociales, en general, imperantes en cada momento histórico. "La ciencia del Derecho -ha dicho CASTAN (2)-, y todavía más la Política del Derecho, no pueden vivir de abstracciones, de concepciones dogmáticas sin contacto con la realidad. Hay, sin duda, una cuestión de la propiedad".

Una de las cuestiones que más ha preocupado a la dogmática jurídica ha sido el problema de la desintegración del régimen unitario y omnicompreensivo de la propiedad. "La propiedad, modernamente -señala HERNANDEZ GIL (3)-, tiende a dejar de ser unitaria, igual para toda clase de objetos. Podía serlo cuando, de un lado, la propiedad se regulaba con un mínimo de normas para obtener un maximum de atribuciones, y cuando, de otro lado, sólo se pensaba conseguir de ella el bien del individuo. Pero al buscarse a través suyo otras finalidades, al atribuírsele funciones familiares y sociales, al considerarla en conexión con la economía nacional, al regularla, en suma, minuciosamente, la uniformidad, conseguida a través de un minimum y de una abstracción, ha desaparecido.

Por estas razones, resulta lógico concluir que más que una sólo y única -propiedad, lo que existe es una pluralidad de propiedades (CASTAN), las cuales plantean más bien una pluralidad de cuestiones, y más que un Estatuto jurídico de la propiedad, lo que existe es una pluralidad de Estatutos jurídicos de la propiedad (HERNANDEZ GIL).

Hoy en día está plenamente admitido hablar de "tipos de propiedad", teniendo en cuenta a las distintas clases de objetos sobre los cuales pueda recaer; - así no resulta incorrecto hablar de: propiedad intelectual, propiedad inmobiliaria, propiedad mobiliaria, propiedad industrial, propiedad urbana, propiedad forestal, propiedad artística, propiedad comercial, propiedad agraria, entre otras.

1.1. Importancia del sector agrario en Sudamérica.- Antes de meternos de lleno en el estudio de la propiedad en Sudamérica, como presupuesto previo al examen de las normas positivas, y como plataforma para un análisis más acabado - del tema, no debe olvidarse la importancia que tiene el medio rural en los países de aquella región.

En efecto, la agricultura, la ganadería y, en ciertas zonas, la minería, - vienen a ser, desde los comienzos de la conquista, las actividades principales de los pueblos hispanoamericanos, en tal magnitud que el medio rural viene a - desempeñar un papel decisivo en la formación de aquellos pueblos. Importancia que se mantiene después de la Independencia, e incluso hasta nuestros días. - El medio rural es el principal foco de la vida social, económica y política. - De ahí que estas actividades tuvieran, y tengan, en el ámbito socio-económico de dichos países una repercusión transcendental. A fortiori, nada más lógico resulta, pues, resaltar la decisiva importancia de la propiedad agraria.

Pero si tan decisivo resulta el medio rural para la vida de aquellos países, se explica que con la promulgación de las Leyes de R.A. pueda nacer una nueva época, se pueda generar una serie de consecuencias tan decisivas en la vida de los mismos. Pues bien, una de dichas consecuencias constituye sin duda alguna la implantación de un nuevo régimen jurídico de la propiedad de la - tierra, acentuándose así "una verdadera revolución jurídica" y posibilitando, - por ende, el nacimiento de un auténtico y vigoroso Derecho agrario (5).

2. EL LATIFUNDIO Y EL MINIFUNDIO.-

Si algo hay con caracteres tan acusados y con una transcendencia tan palpable en la estructura agraria de los países hispanoamericanos es sin duda alguna el problema de la distribución y utilización de la tierra, con sus correspondientes consecuencias en el ámbito social y económico. Tal apropiación y - uso viene a configurar un sistema muy peculiar de la propiedad, sistema que - está representado fundamentalmente por la concentración y la pulverización ex-

pesivas de las tierras. En Hispanoamérica, dicha concentración y pulverización "son los términos bipolares de una misma función. Hay muchos con muy poca tierra porque hay pocos con mucha tierra", expone acertadamente Antonio GARCIA. Es más todavía, "lo que existe en consecuencia - continua diciendo el citado autor no es una simple coexistencia casual entre latifundio y minifundio, sino una dependencia causal y una simbiosis, ya que el minifundio es un producto o un componente funcional de la estructura latifundista". (6).

2.1. El latifundio.- En el primer capítulo, al estudiar la parte histórica, hemos visto que el problema de la concentración de la tierra, y por tanto, de la propiedad, tiene claros antecedentes en la época colonial; es un problema tan antiguo como la existencia misma de los pueblos iberoamericanos, al menos desde que las carabelas colombinas atracaran en aquellas playas.

Como muestra significativa de tal fenómeno, recordemos con Clovis CALDEIRA que el sistema del latifundio ha dominado las mayorías de las actividades agrícolas de Brasil a través de toda su historia; incluso, hasta casos tan extremos que jamás se ha conocido una apropiación de tierras en tal cantidad por tan pocos y a un precio inicialmente tan bajo (7). Este es el caso brasileño, caso - que, quizá en menor medida -aunque no tanto-, lo vemos presente en la historia agraria de los demás países sudamericanos, según tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Sin pretender dar una definición técnica de lo que sea el latifundio, permitásenos, no obstante, aludir a su caracterización fundamental y común. En el Coloquio Internacional de París (1965) sobre "los problemas agrarios de América Latina" se ha llegado a la conclusión que la gran propiedad ("le grand domaine") tiene diferentes connotaciones y diferentes significados en Iberoamérica; sin embargo, hay un denominador común: "en toda América Latina la gran propiedad - constituye un sistema social y económico" (8).

2.1.1. Aspectos económicos.- Uno de los aspectos más importantes, desde el punto

de vista económico, es sin duda alguna el hecho de que en un sistema de latifundio casi no existe actividad económica, si es que existe, debido a que siempre las tierras están incultas, algunas veces improductivas, aunque la más de las veces susceptibles de explotación; casi siempre son tierras destinadas a una valorización futura. En la explotación de este tipo huelga todo espíritu de cambio, por el contrario, predominan los valores tradicionales: el instrumento de trabajo más importante es la azada. En suma hay poco interés por la productividad(9).

En una economía dominada por el latifundismo la renta por hectárea suele ser baja (no hay uso intensivo de la tierra, existe una mala administración y unos rendimientos bajísimos). Si esto es cierto para la economía del país, no lo es para la economía de los "señores latifundistas", ya que para éstos el volumen de la renta no suele ser despreciable, renta que les permite invertir e intervenir preferentemente en los otros sectores de la economía. "De ahí, se puede sacar la conclusión -afirma el CIDA- que para los latifundistas, como grupo, existe una base lucrativa y obviamente no hay ninguna razón para hallar que, sobre las condiciones actuales del Brasil, el latifundio irá a fracasar por no ser económicamente viable. El latifundio es gran negocio". (10)

Está plenamente constatado el hecho de que esta concentración de la tierra tiene lugar con carácter funcional y selectivo (A. GARCIA): dominan las mejores tierras de cultivo, dotadas con los mejores recursos (agua, bosque, campo de pastoreo ...) (11).

Nada más imperativo, en estos casos irracionales de explotación económica, que señalar la mala utilización de la tierra, la cual es utilizada, en muchos casos, hasta esquilmarla.

2.1.2. Aspectos sociales.— Desde el punto de vista social el latifundio constituye una estructura perfectamente definida, con su organización interna propia, basada sobre la dominación del amo, de una parte, la servidumbre o semi-servidumbre de los trabajadores con todas sus variantes locales, de otra parte (o, en

ciertas regiones, la esclavitud antes de su abolición)"(12).

En el Perú, recuerda MATOS MAR, "el espacio humano de una hacienda cualquiera tiene un marco físico que a veces va acompañado de un linaje de parentesco, este marco significa una unidad agrícola tradicional, con historia, con personalidad, ..." (13).

Esta estructura social, por un lado, transcende a la estructura económica y, por otro, a la política. "Es un aspecto que no debe olvidarse -dice la Exposición de Motivos de la Ley ecuatoriana- cuando se trata de la reforma agraria, la estructura de tenencia de la tierra ha transcendido a las instituciones sociales, marcándolas con su sello de ineficacia y de privilegio. Por centurias la clase terrateniente ha sido la detentadora del poder económico y político. El Estado ha sido organizado para ella y la defensa de sus intereses ha sido la norma de la acción política" (14). Grave denuncia esta última, pero fidedigna, por venir de un documento de autoridad -como la E. de M.- y certera, porque es fácilmente comprobable en la historia política de los países hispanoamericanos y no solamente en la de Ecuador.

Por otra parte, en lo referente al trabajo agrícola y a las relaciones del latifundista con los que explotan su propiedad, tienen lugar, como consecuencia toda estructura jerárquica, unas relaciones plasmadas bajo el signo de la injusticia. Por un lado, a los trabajadores del campo se pagan salarios bajísimos y, por otro, debido al absentismo del señor de la tierra, se establecen métodos de explotación indirecta, opresivos en la mayoría de los casos, a través de los conocidos contratos agrícolas como el arrendamiento, la aparcería y la medianería. En estas circunstancias, como un imperativo del espacio vital en que se mueve la persona, se puede concluir que la personalidad y el carácter del hombre del campo son marcadas con el signo de la inoperancia y del atrofiamiento; en efecto, en el Cuarto Informe de la FAO sobre los "progresos en materia de reforma agraria" se afirma que "las sociedades de este tipo -las dominadas por el latifundismo- modelan en tal forma la personalidad de la mayoría de sus miembros que rara vez surgen en ellas el espíritu de independencia que anima al hombre a

emprender nuevos caminos, a tratar de perfeccionarse, a mejorar su situación personal o el ambiente que le rodea" (15).

2.2. El minifundio.- De no menor importancia es el problema del minifundio. Ya hemos visto que el latifundio y minifundio son, en realidad, dos factores de una misma función, ambos conviven inseparablemente.

Así como el latifundio viene a ser fundamentalmente una institución de carácter socio-económico, también el minifundio lo podemos caracterizar con los mismos elementos. Acertadamente el Diccionario de la Lengua dice que la palabra "minifundio" significa: "Finca rústica, que por su reducida extensión no puede ser objeto por sí sola de cultivo en condiciones remuneradoras". Es decir, que al ser una finca que debido a su extensión no permite una explotación eficiente, desde el punto de vista económico, las condiciones no remunerarias necesariamente deben traer consigo graves consecuencias, desde el punto de vista social.

El minifundio, corriendo por la misma cuenta que el latifundio, viene a representar un elemento característico y esencial en la estructura agraria de los países iberoamericanos, con peculiaridades de acuerdo a los países. Una peculiaridad digna de mención es el caso de Chile, que nos presenta el llamado minifundio semiautónomo o minifundio interno al predio. Esta peculiaridad se caracteriza por la relación existente entre los grandes predios y las pequeñas unidades de explotación de inquilinos y medieros, relación que se mantiene igualmente con los pequeños propietarios de las comarcas. Según los datos del CIDA el complejo latifundio-minifundio, en Chile, representa más de la mitad de las explotaciones, cerca del 65 por ciento de tierra arable, el 45 por ciento de la tierra agropecuaria y ocupa más de las tres cuartas partes de la superficie regada (16).

2.2.1. Aspectos económicos.- Las condiciones económicas en que se desenvuelven estos tipos de explotaciones necesariamente tendrán que ser muy precarias; traducidas principalmente en bajos rendimientos; los minifundistas, por consiguiente, no tienen la suficiente capacidad para atender a los requerimientos del mercado y su posición de competencia frente a los otros sectores de la economía agrícola, -

altamente tecnificados y capitalizados, siempre será muy desventajosa, prácticamente nula(17).

Por otra parte, los minifundios en América suelen estar localizados en tierras marginales y de rendimientos nulos. Esto sumado a que la práctica de una agricultura intensiva produce el consabido agotamiento de la tierra, la llamada erosión. Con relación a la erosión es muy interesante traer a colación un estudio del Departamento de Conservación de Recursos Agrícolas y Forestales de Chile del año 1958, en el que se afirma: "Aunque a primera vista no pareciera haber conexión entre el sistema de tenencia de la tierra con la erosión, sin embargo, tiene la mayor importancia. Los predios muy pequeños obligan a sus propietarios a practicar rotaciones muy restringidas, si es que lo practican del todo. Los sistemas de medierías y arriendo -esto es muy importante en Chile- de las propiedades más grandes, ..., y que implican el ausentismo del terrateniente dueño de los predios, incluyen también poderosamente en la erosión, porque tanto el mediero como el arrendatario persiguen el máximo rendimiento de la tierra en el menor tiempo posible, sin importarle la productividad futura del suelo. Esto se agrava, según sea la duración del contrato, pues mientras más corto es, más sufren las tierras" (18).

2.2.2. Aspectos sociales.- Igual que las condiciones económicas, la suerte de la vida de los que viven en un sistema de minifundio suele ser muy precaria, -insuficiente para la vida humana. En este ámbito no es difícil encontrar el -analfabetismo, la mala salud, un ambiente moral muy bajo, entre otros. Podemos decir, finalmente, que la suerte de las personas que viven en estas sociedades ya está echada, tristemente, por cierto.

2.3. Algunos datos sobre la distribución de la propiedad de la tierra en la actualidad. Después de estudiar los aspectos económicos y sociales del latifundio y del minifundio, consecuencias imperativas de la mala distribución y utilización de la propiedad agrícola en los países sudamericanos, conviene que nos fijemos en algunos datos estadísticos que, aunque no sean lo deseablemente per-

fectos, nos pueden dar una idea aproximada de la magnitud del problema: 111

- Brasil: según datos del año 1950, facilitados por el CIDA, de un total de 232.211,2 hectáreas -en miles de has. -, las explotaciones que podían ser consideradas como minifundio, según terminología más en uso, ocupaban una extensión -en miles de has.- de 1.217,9 hectáreas; las de tipo familiar, 13.856,9 hectáreas; las multifamiliares o de tamaño medio, 78.928,1 hectáreas; y las de tamaño grande o latifundio, 138.208,3 hectáreas; lo que aproximadamente viene a representar el 0,5%, el 5,5%, el 34% y el 60%, respectivamente. (19)

- Chile: según datos del año 1955, de un total de 27.712,3 hectáreas -en miles de has.-, las explotaciones sub-familiares (minifundios), abarcan 78,3 hectáreas (0,3% del total); las familiares, 1.966,2 hectáreas (7,1%); las de tipo mediano, 3.149,9 hectáreas (11,4%); y las consideradas grandes, 22.518 hectáreas (81,2%). Ahora bien, si nos fijamos en el número de las explotaciones, la proporción será la siguiente: 55,8 -en miles- de explotaciones sub-familiares (que representa el 37,0% del total); 60,4 explotaciones familiares (40,0 %), 24,4 explotaciones de tipo medio (16,1%) y 10,4 de las grandes (6,9%) (20).

- Colombia: según estadísticas del año 1.960, de un total de 24.264 hectáreas -en miles de has.- las explotaciones de tipo sub-familiar cubrían 1.331 hectáreas (que viene a ser el 5% del total); las familiares, 5.938 has. (24,6%); las de tipo medio, 6.087 has. (25%); y las grandes, 10.908 has. (45,4%) (21).

- Ecuador: según el Censo Agropecuario de 1954, las explotaciones menores de cinco hectáreas abarcaban una superficie de 432,2 has. -en miles de has.- (7,2% del total); las de cinco a 19,9 hectáreas, 565,8 has. (9,4%); las de veinte a 99,9 hectáreas, 1.138,7 (19,0%); las de cien a 499,9 hectáreas, 1.156,3 has. - (19,3%); y las de más de quinientas hectáreas, 2.706,7 has. (45,1%). En lo referente a la cantidad de explotaciones, según las mismas dimensiones, tenemos: para el primer grupo 251.686 explotaciones (73,1% del total); para el segundo, 57.650 (16,7%); para el tercero, 27.742 (8,1%); para el cuarto, 5.787 (1,7%); y para el quinto, 1.360 (0,4%) (22).

- Perú: para el año 1961 se encontró que de un total de 18.604.500 hectáreas, las explotaciones menores de una hectárea cubrían 127.869 has. (0,6% del total); las de una a cinco hectáreas, 926.851 has. (4,9%); las de cinco a veinte hectáreas, 879.385 has. (4,7%); las de veinte a cien hectáreas, 980.058 has. (5,2%); las de cien a quinientas hectáreas, 1.624.643 has. (8,7%); las de quinientas a mil hectáreas, 1.065.157 has. (6,2%); las de mil a dos mil quinientas hectáreas, 1.658.636 has. (8,8%) y las de más de dos mil quinientas hectáreas, 11.341.901 has. (60,9%); en número de explotaciones la relación es la siguiente: 290.900 - unidades del primer grupo, (que viene a ser el 34,2% del total); 417.357 del segundo (49%); 107.199 del tercero (12,6%); 24.628 del cuarto (2,9%); 8.081 del quinto (0,9%); 1.585 del sexto (0,2%); 1.116 del séptimo (0,1%); y 1.096 del octavo (0,1%). (23).

- Venezuela: Según datos del año 1.958, de 91.250.000 hectáreas de territorio nacional, 29.590.000 has. han sido cultivadas: con 397.823 fundos, de los que 6.975 (1,69%) sobrepasan las mil hectáreas y ocupan 21.993.630 has.; en tanto - que 320.790 fundos (80,64%) no llegan a las diez hectáreas para totalizar - - 1.118.710 has., con una media de 3,48 has. (24).

En conclusión, los datos anteriormente citados son sumamente reveladores; - hablan por sí solos del tremendo problema que entraña la distribución de la tierra en estos países. El caso de Brasil, por ejemplo, es, sin exageración, espeluznante, ya que mientras las explotaciones que pueden ser consideradas como minifundios abarcan el 0,5% de todo el territorio del país, los grandes dominios (latifundios) cubren el 60%; los demás países tampoco se quedan a la zaga, aunque la proporción no sea tan abismal como en el caso brasileño.

El latifundio y el minifundio, constituyen la piedra de toque de todo movimiento de reforma agraria; la eliminación de los mismos, justificada a todas luces, es el objetivo fundamental de las leyes agrarias. Al mismo tiempo que se propugna la destrucción de esta estructura de la propiedad agrícola, maligna - desde el punto de vista social y económico, e injusta desde una perspectiva au-

ténticamente jurídica, se elaborará una nueva estructura de la misma, más en consonancia con los valores de la persona humana, más eficiente en lo económico y más justa -en lo jurídico; en efecto, en esto consiste una de las grandes aportaciones de las Leyes de R.A.I., en la regulación de un derecho de propiedad más acorde con la problemática agraria.

3. LA PROPIEDAD EN LOS CODIGOS CIVILES.-

3.1. En general.- Se ha dicho, justamente, que la adaptación de las estructuras agrarias a las exigencias económicas y sociales modernas no podrá realizarse aisladamente, sino que las mismas hay que integrarlas en las estructuras económicas y sociales del país. Para la realización de las medidas contenidas en las Leyes de R.A., utilizadas como instrumentos legales, debe tenerse en cuenta el sistema institucional y legal de cada país, que se refleja en los correspondientes textos legales básicos y en dos principios generales del Derecho. Pues bien, uno de dichos textos constituye, sin duda alguna, el Código civil, texto en el que el derecho de propiedad se encuentra ampliamente regulado. Por tanto, cualquier estudio acerca de la propiedad agraria tendrá que cotejar ambas concepciones -la de los Códigos civiles y la de las Leyes agrarias- y deducir de tal confrontación las consecuencias oportunas en beneficio de la integridad del ordenamiento jurídico en general. (25)

La propiedad es una institución que está presente en la historia de los pueblos desde tiempos remotísimos. Ella se proyecta en el tiempo y en el espacio. Desde el punto de vista de su evolución histórica en general la propiedad se nos presenta como un problema muy complejo, que no siempre presenta fases uniformes, fácilmente perceptibles; no obstante dicha evolución, se puede resumir diciendo que la historia de los pueblos antiguos -en lo referente a la propiedad territorial y a sus notas más dominantes- nos muestra, en muchos de ellos, el tránsito de la propiedad colectiva (a veces de tipo familiar) a la individual; la Edad Media se caracteriza por el fenómeno de la descomposición del dominio; la Moderna, por la restauración de la propiedad individual libre;

y la época actual, por la humanización del derecho de propiedad y su subordinación a las justas exigencias de toda la comunidad (26).

Esta perspectiva -la histórica- nos puede servir como un primer paso de acercamiento a la propiedad civil. Aunque más adelante volveremos a referirnos al mismo punto, podemos adelantar que al ser los Códigos civiles productos de una determinada época, el derecho de propiedad en ellos regulados se inspira en las concepciones vigentes en las concepciones vigentes en la época moderna -decimonónica, más concretamente- y consagra la restauración de la propiedad individual.

3.2. La influencia del Código francés de 1804 en los Códigos civiles sudamericanos. LIRA URQUIETA ha puesto de manifiesto, refiriéndose al caso chileno -caso que perfectamente puede hacerse extensivo a los demás países sudamericanos-, que "en las Gacetas de la época -cuando se iba a redactar el Código- puede leerse -que había un verdadero clamor por tener códigos y a imitación del modelo francés". Mientras dos viejos códigos de Baviera y de Prusia del siglo XVIII se -difundían entonces como cuerpos de leyes anejos y el sistema inglés se consideraba, por su peculiaridad, como adecuado exclusivamente para los países anglosajones, "el brillo del Código francés había encandilado a los gobernantes hispanoamericanos" (27).

Cuando los Códigos civiles de los países sudamericanos nacen a la vida jurídica, en la segunda mitad del siglo XIX, estampan en sus páginas una concepción del derecho de propiedad teniendo como modelo directo el artículo 544 del Código civil francés. El famoso artículo 544 del Código civil francés dice: -"La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements".

Dicha definición la encontramos recogida en los Códigos sudamericanos, aunque con pequeñísimas variantes, con una llamativa exactitud. Así el Código bra

leão: "A lei assegura ao proprietário o dereito de usar, gozar e disponer de - seus bens, e de reaver os do poder de quem quer que injustamente os possua - (art. 524), y agrega de manera terminante: O dominio presume-se exclusive e ilimitado, ate prova em contrario" (art. 527). El artículo 582 del Código chileno se expresa así: "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho - real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no - siendo contra la ley o el derecho ajeno". Dicho artículo está recogido literalmente en los Códigos de Colombia y del Ecuador (28), en los artículos 669 y 541 respectivamente. Por su parte el Código peruano en su artículo 580 dice: "El propietario de un bien tiene derecho a poseerlo, percibir sus frutos, reivindicarlo y disponer de él dentro de los límites de la ley"; quizá éste sea el menos rígido de todos a la hora de definir la propiedad - aunque a través del derecho - que corresponde al propietario - y sea, por tanto, el menos adicto a la fórmula napoleónica. Finalmente, para el Código venezolano, siguiendo el mismo ejemplo que los anteriores, en su artículo 545 expone: "La propiedad es el derecho de - usar, gozar y disponer de una cosa de manera más exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley".

Quando el Código francés define la propiedad como el "derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta", está consagrando la concepción individualista de la propiedad, "con acento aún más individualista que el de los jurisconsultos romanos" - según RUIZ-GIMENEZ (29). Tal orientación la vemos - plenamente confirmada en dos Códigos sudamericanos (los términos -exclusivos e ilimitado, arbitrariamente, exclusiva- empleados son sumamente significativos y demostrativos de tal aserto).

Hemos dicho que esta concepción es debida a una serie de factores imperantes en el siglo pasado, factores que, desde el punto de vista dogmático, han sido señalados por los autores: CASTAN TOBEÑAS y PERPIÑA RODRIGUEZ y que son: unos de carácter dogmático-jurídico (el Derecho romano); otros de carácter ideológico (el racionalismo y el liberalismo) y otros, por fin, de carácter económico-social (el capitalismo) (30).

Estamos ante la corroboración de la propiedad privada como expresión plena del señorío del hombre, señorío absoluto y exclusivo, como afirman los Códigos. Es cierto que esta propiedad absoluta puede ser sometida a "las restricciones y obligaciones establecidas por la ley", abriéndose de esta forma "un amplísimo cauce a la posibilidad de que el ordenamiento jurídico vaya recortando indefinidamente la autonomía de los propietarios" (31); aunque en el fondo, lo más probable, es que tales limitaciones hayan sido previstas "por razón de que el derecho de cada propietario había de coexistir con el que a los demás propietarios correspondía" (32). A nosotros no nos corresponde extendernos en mayores disquisiciones sobre la propiedad privada, de signo individualista, consagrada en los Códigos civiles, sólo nos interesa poner sobre el tapete la decisiva influencia del Código civil francés en sus homónimos de Sudamérica.

3.3. Los Códigos civiles y la propiedad agraria.- Antes de entrar en el examen de las Leyes de R.A., debemos plantearnos los problemas, y el posible alcance de los mismos, que pueden surgir en el ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto, debido a la inadecuación de la regulación contenida en los Códigos y la actual problemática de la propiedad agraria, en su particular proyección en el campo jurídico.

Es cierto que entre los Códigos civiles y las leyes agrarias, que regulan específicamente la propiedad agraria, desde el punto de vista formal no puede plantearse problema de colisión alguno, ambos estatutos legalmente tienen la misma categoría -son leyes ordinarias-; en todo caso, a la hora de la aplicación, está admitido por la ciencia jurídica -más concretamente por la hermenéutica jurídica- que la que prima es la ley especial -leyes agrarias por lo tanto- por encima de la ley general -Códigos civiles.

Es en otro plano distinto en donde pueden surgir los problemas, con independencia de la técnica jurídica. Uno de los autores que más se ha dedicado al estudio de los aspectos jurídicos de las Leyes agrarias en Latinoamérica o, lo que es lo mismo, del novísimo Derecho agrario que nace con la promulgación de tales leyes. Pedro MORAL LOPEZ. ha señalado que el valor que poseen los Códigos

...
digos civiles no puede ser desconocido, puesto que "poseen un valor y prestigio particulares por tratarse de textos legales que tratan sistemáticamente y de un modo coordinado toda una serie de actividades. A falta de legislación especializada sobre una determinada materia, se aplican los principios de los Códigos". Mientras las Constituciones de los países Latinoamericanos han experimentado cambios notables, "poca o ninguna modificación -agrega el citado autor-, han experimentado en cambio los Códigos civiles, que constituyen, ..., cuerpos legales orgánicos, difíciles de retocar parcialmente. Habienda cuenta de esta diferente evolución, se observan, incluso, contradicciones entre disposiciones constitucionales y Códigos civiles" (33).

Los Códigos civiles se han quedado anticuados; se han mantenido impermeables a los problemas suscitados en el agro de aquellos países, no sólo ahora, sino incluso desde el día en que los mismos hacen a la vida jurídica. Podríamos decir, sin exageración, que los Códigos nacen huérfanos de la problemática agraria, cojos por su insensibilidad hacia la realidad. (34)

No obstante, sería contraprudente echar la culpa a los Códigos civiles de los males que aquejan al sector agrario; el problema es mucho más hondo y complicado. En concreto, el quid de esta inadecuación de la propiedad civilista a la propiedad agraria la podemos encontrar en los presupuestos sociológicos, y, por encima de ellos, en los económicos y políticos, sobre los cuales se hallan constituidos los derechos reales, entre los que la propiedad privada se erige en institución clave; "en verdad - afirma HERNANDEZ GIL-, la propiedad privada presupone y determina, al mismo tiempo, una organización política económica concreta" (35).

A este respecto, el autor brasileño Orlando GOMES ha descrito acertadamente el cuadro económico y social -por añadidura, el político- de su país en el período de codificación (1899-1916): la estructura agraria mantenía en el país el sistema colonial, que reducía su vida económica al binomio de la exportación de materias primas y de la importación de artículos fabricados. La in-

industria era incipiente. En la estructura económica predominaban los intereses de los grandes hacendados -fazendeiros- y de los comerciantes, intereses coincidentes. Había una clase media de escaso poder social. Pues bien, sumada a este cuadro económico-social, hay que agregar que las inclinaciones ideológicas eran clarísimas; en el liberalismo económico se encuentra la más adecuada racionalización de todo el sistema, al mismo tiempo que en lo político se imita las democracias liberales en boga en los países más adelantados. Es en este marco en donde nace el Código civil, en el que, es fácil comprenderlo, encuentra feliz acogida la propiedad privada de signo individualista (36).

En definitiva, si más atrás, siguiendo a CASTAN y a PERPIÑA, hemos indicado las fuentes de la propiedad individual; si ahora, siguiendo a GOMES, hemos descrito el marco económico-social de un país sudamericano en el momento de la codificación -caso que, con ciertas variantes, también puede ser constatado en los demás países sudamericanos-, estamos en condiciones para concluir que cuando se redactaron los Códigos civiles de los países que nos ocupan se daban las especiales circunstancias para que la propiedad privada individualista fuese -acogida y plenamente consagrada: en lo ideológico primaba el liberalismo y el racionalismo; en lo económico y social, el capitalismo; y en lo dogmático-jurídico, el Derecho romano, difundido por el Código francés.

Una vez que hemos corrido el velo de las fuentes del derecho de propiedad consagrado por los Códigos civiles, por una parte, se explica el desfase que existe entre dichos textos y la realidad agraria. Por otra, éste es el momento de plantearse sobre el alcance de la divergencia entre la legislación civil y la agraria en el seno del ordenamiento jurídico. Los Códigos, que constituyen unos venerables cuerpos legislativos, no pueden ser despreciados olímpicamente por el hecho de que no se hayan mantenido a la altura de los tiempos presentes y no se hayan acogido al progreso de la ciencia jurídica, en orden al derecho de propiedad, siendo que, lo más probable, en esta divergencia la gran parte de culpa, si es que de tal se puede hablar, se debe quizá a la misma doctrina y jurisprudencia de aquellos países (37), que no supieron suplir debida y

oportunamente la rigidez de dichos textos a las actuales circunstancias, como sucediera en otros países.

El profesor DE CASTRO advierte que el ordenamiento jurídico moderno es - antes que nada un sistema, regido por la unidad, y que debe evitar cualquier tipo de contradicciones. Ninguna ley existe ni puede entenderse aisladamente; cada nueva regla repercute, en mayor o en menor grado, sobre las demás; pero ella, a su vez, no puede comprenderse bien sin conocer su encaje en el Derecho ya existente. La jurisprudencia, con razón, suele insistir en la necesidad de interpretar atendiendo a las demás leyes y en armonía con ellas (38). En conclusión, la reforma de los Códigos civiles en los países sudamericanos es insoslayable; se impone tomar tal medida no sólo por razones de necesidad y de urgencia, sino, incluso, porque el actual desarrollo del pensamiento jurídico así lo exige; es imprescindible eliminar las incompatibilidades entre los cuerpos legislativos -Códigos civiles y Leyes agrarias-.

4. LAS LEYES DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL: LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.-

4.1. La función social de la propiedad en general.- Después de habernos referido a los factores económicos y sociales subyacentes a la institución que nos ocupa y después de dar una hojeada a la propiedad civil, nos corresponde ahora estudiar la propiedad agraria en concreto, tal cual como viene perfilada en las Leyes de R.A.I.

¿Qué se entiende por función social de la propiedad ?. Se ha dicho que estamos ante una expresión "vaga" (CASTAN), que "más que un concepto, una idea, estamos ante una intuición llena de significados" (HERNANDEZ GIL), que "es una frase anfibiológica" (Alejo LEAL) (39). Todo esto puede ser cierto, doctrinal o teóricamente, pero no desde el plano jurídico-positivo, según veremos. No obstante, teniendo en cuenta que las leyes no surgen por generación espontánea, sino que las mismas, al mismo tiempo que se deben a los problemas de la vida real, suelen estar basadas en determinados planteamientos doctrinales, -

permítasenos referirnos brevemente a éstos últimos, para intentar descubrir la posible apoyadura teórica de las Leyes agrarias.

La afirmación de la función social de la propiedad es bastante moderna. - Pero la idea es muy antigua; ya vimos que en el Derecho indiano se encuentran perfilados sus rasgos más importantes -para más, con específica referencia a la propiedad rústica-. También la función social era una idea básica en las concepciones sustentadas por la Patrística y por la Escolástica (SAN AMBROSIO, SAN BASILIO, SAN BEENAVENTURA, SAN JUAN CRISOSTOMO y SANTO TOMAS DE AQUINO, - son nombres significativos). Pero es modernamente cuando se logra perfilarla acabadamente. A la cabeza de todos hay que señalar a las escuelas sociológicas jurídicas del siglo XIX; Augusto COMTE y Leon DUGUIT son los pioneros. Para - este último, a la teoría clásica de la propiedad-derecho, sucede, modernamente, la propiedad-función. CASTAN recuerda que en el mismo sentido, entre otros muchos, se puede citar al italiano CIMBALI, el cual afirma que en la actual - evolución del Derecho civil, "la propiedad más bien que un derecho, y más que simple derecho individual, es altísima función social" (40).

Lo normal es que se afirme que la propiedad, sin más, no es una función; es un derecho subjetivo en el cual el hombre encuentra su proyección natural y humana, es cierto, pero, al mismo tiempo, está ligado indefectiblemente a - las exigencias del bien común que la comunidad impone al propietario. Así opinan la gran mayoría de los autores, entre los que hay que destacar, por cuanto que son los que nos pillan más de cerca, a una buena parte de los autores hispanoamericanos. (41)

4.2. En especial.- Podríamos preguntarnos: ¿a qué planteamiento filosófico-jurídico, en lo tocante a la función social de la propiedad, se deben las Leyes de R.A.I.?

Teniendo en cuenta que la Ley venezolana es la pionera de este tipo de le-

yes sudamericanas, es muy significativo y constituye una opinión de autoridad el Dictamen de la Consultoría Jurídica del IAN de Venezuela, nº 113, de 23 de febrero de 1965, en el que se dice: "No queremos plantear en este breve dictamen, ..., los discutidos criterios filosóficos jurídicos de si la propiedad es función social (posición marxista) o la propiedad debe cumplir una función social (criterio tradicional), ya que nuestra legislación adopta en forma irrestricta la segunda posición, al establecer un régimen de reconocimiento y respeto a la propiedad privada (artículo 99 de la Constitución Nacional), ... La función social de acuerdo al criterio tradicional es un principio, en sus orígenes metajurídicos, que surge como consecuencia de razones de orden demográfico y de la necesidad de establecer sistemas de tenencia y de explotación de la tierra adecuados a las necesidades de subsistencia y de desarrollo de las naciones. En Venezuela el principio de la función social de la propiedad es bastante reciente y ha sido el producto de la evolución de criterios políticosociales, acerca del papel que debe jugar la propiedad, y en forma especial, la propiedad predial, en la vida de los pueblos... Del análisis de la norma constitucional -art. 99- ... se desprende en forma clara que nuestro LEGISLADOR se ha limitado a reconocer el principio de la función social como inherente al concepto mismo de la propiedad, reconocimiento que da, sin embargo, rango constitucional y eficaz jurídica al principio de que la propiedad debe cumplir una función social. Es la Ley de Reforma Agraria la que viene a establecer, forma precisa, la obligación de la propiedad predial, de cumplir con su función social, estableciendo los requisitos de dicha función y las sanciones que su incumplimiento acarrea (artículo 19, L. R. A.)" (42).

Resulta obligado advertir que el dictamen transcrito no constituye un modelo de planteamiento filosófico-jurídico, ya el mismo lo advierte, por cuanto que incurre en la imprecisión de atribuir exclusivamente a la doctrina marxista la defensa de la propiedad-función -hay que alinear también en esta posición a los que sostienen una posición positivista, basada en la mera utilidad social, entre los que se encuentran multitud de economistas, sociólogos y juris

tas (43)- y porque uniteraliza a la hora de precisar las razones en que se basa su posición (44). A pesar de estas lagunas, el dictamen nos da suficientes elementos de juicio como para poder estar ciertos de la fundamentación doctrinal a que responde la Ley venezolana y, por supuesto, las demás Leyes de R.A.I. Ellas responden, aparte de hacer frente a los problemas de cada país en concreto, a un movimiento de alcance continental, alentado por organismos tanto continentales como internacionales, al mismo tiempo que son debidas a las corrientes doctrinales más en vigencia en Sudamérica (45). En definitiva, las Leyes de R.A.I. sostienen que la propiedad tiene una función social a la cual está ligada, pero no que la propiedad sea una función social.

Al hablar de la función social, las Leyes de R.A.I. se están refiriendo a la propiedad privada. "Esta Ley garantiza la propiedad privada agraria -dice el art. 2º de la L. ecua.- en cuanto cumpla con la función económico-social que le corresponde". En el mismo sentido la Ley venezolana (art. 2º, ap. a)): "Garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes".

La Ley colombiana introduce una precisión digna de ser tomada en cuenta, al señalar que la misma está: "Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social" (art. 1º). Lo que se afirma es el derecho natural a la propiedad y no que la propiedad sea de derecho natural, eludiendo de esta forma un punto que siempre ha sido muy controvertido y consagrando, por el contrario, una postura que ha sido más fácilmente aceptada, muy en la línea de la posición tradicional y del pensamiento cristiano -una de las fuentes comunes, sin duda alguna, de las Leyes de R.A.I.-. "Si la propiedad proporciona los medios de subsistencia, sólo será legítima cuando se organice de manera que impida el monopolio de dichos medios que, por derecho natural, pertenecen a todos los hombres. El derecho de propiedad no de-

berá imposibilitar el derecho a la propiedad", son palabras de Carlos RUIZ del CASTILLO (46).

4.3. Las leyes de R.A.I..- Ahora nos corresponde examinar las leyes de R.A.I. en concreto. ¿En qué consiste la función social de la propiedad según las Leyes agrarias?. Tal será la pregunta que procuraremos contestar en páginas posteriores.

BALLARIN MARCIAL y MORAL LOPEZ han coincidido en afirmar que la función social de la propiedad, de acuerdo con las Leyes agrarias, puede ser enfocada desde dos planos distintos, pero necesariamente entrelazados, desde el punto de vista funcional. Así tenemos que, por una parte, se puede distinguir un derecho subjetivo de la propiedad, que implica una serie de obligaciones para con la sociedad, y, por otra, un aspecto institucional u objetivo de la propiedad, en el sentido de que ésta debe encaminarse al logro de unos objetivos de carácter social (47). Nosotros nos referiremos preferentemente al aspecto subjetivo, sin perjuicio de que, en el momento oportuno, hagamos alusión al aspecto institucional u objetivo, por cuanto que ambas perspectivas van siempre interrelacionadas.

4.3.1. Principio del cultivo eficiente.- El principio del cultivo eficiente, en el estatuto de la propiedad agraria sudamericana, constituye la primera obligación que debe cumplir el propietario.

Según la Ley brasileña, la propiedad de la tierra cumple su función social cuando: "mantiene niveles satisfactorios de productividad" (art. 2º, ap. 1, letra b)); en el mismo sentido podemos citar a la Ley colombiana: "aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas adecuadas" (art. 1º, ap. 3º); a la Ley ecuatoriana: "explotación eficiente de la tierra" (art. 3º, ap. a)); a la Ley peruana: "eficiente explotación" (art. 15, ap. a)); y la Ley venezolana: "La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma que los factores de producción se apliquen eficazmente

en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características" (art. 19, ap. a)).

Estamos ante el llamado "principio del buen cultivo" que, como otros consustanciales hoy en día a la moderna propiedad agraria, ya lo vimos reflejado en las Leyes de Indias (la tierra debe ser cultivada de "forma que produzca todos los frutos permitidos", dice el Lib. V, T. II, L. XXVIII).

A pesar de que era un principio no desconocido para el Derecho indiano, en el que, por el contrario, estaba claramente consagrado, podemos afirmar si guiendo a GIMENEZ LANDINEZ- que "ha sido costumbre contraponer las ideas de eficiencia agrícola, producción y productividad, a la reforma agraria ... esto en verdad resulta anacrónico, porque ya es conocido que reforma agraria no significa siempre parcelación de tierra y mucho menos de la propiedad y de la empresa agrícola... No hay razón para pensar que una gran empresa económica de tipo campesino, si se organiza bien (y de ello también debe ocuparse la reforma agraria), no pueda ser tan eficiente o más que cualquier empresa de tipo individual" (48).

Lo que se busca, en definitiva, es transformar una agricultura rutinaria y extractiva en una agricultura empresarial. Los tiempos modernos exigen que las actividades humanas -la económica es una de ellas- sean realizadas bajo - criterios de racionalidad, todo lo contrario de lo que hasta ahora se suele - ver, por regla general, en el agro sudamericano.

En una R.A. sería contraproducente que todos los esfuerzos se inclinaran por satisfacer las necesidades sociales, olvidando por completo las buenas reglas de la economía; tal actitud, no sólo sería inadecuada, sino que incluso - resultaría contraria a los postulados de la justicia social recta e integralmente entendida. "En consideración a que el Derecho Agrario moderno -dice la Exposición de Motivos de la L. ecua.- se basa y fundamenta en principios de justicia social, y que es la vinculación del trabajo a la tierra en donde se ori-

gina, el derecho de propiedad, la Ley se propone a crear una nueva estructura del régimen de dominio. De acuerdo con esto, es dable reconocer el derecho de propiedad tan sólo sobre aquellas tierras que están explotadas económicamente y que cumplan con su función social".

En definitiva, "la calificación de rústica -afirma DE CASTRO (49), refiriéndose a la finca- se refiere a la condición de la finca de tener aptitud o estar destinada al cultivo", lo cual es muy cierto si nos fijamos en el elemento material que sirve de sustento a la propiedad agrícola -la tierra-; pero si nos fijamos en el elemento -el propietario, el empresario más concretamente encargado de cultivarlo, vemos que "la cualidad de propietario ha pasado un poco -bastante, diríamos nosotros- de esfera del ser a la del hacer. Se quiere una propiedad dinámica, activa, de hecho". (50).

En conclusión, resulta obligado afirmar, de acuerdo con las Leyes de R.A. que la institución de la propiedad, en cuanto que está regulada de acuerdo con la función social, no puede desligarse de la institución empresarial. En este sentido tiene razón BALLARIN MARCIAL cuando dice que: "El problema de la función de la propiedad de la tierra no puede concebirse ni estudiarse desligado de esa otra cuestión de la empresa, ya que es ésta la organización productiva actual en cuyo seno se ejercitan los poderes y facultades inherentes al derecho de propiedad, ..." (51). Por tanto, se puede decir que para el Derecho agrario sudamericano lo que justifica el derecho de propiedad es la explotación, o, mejor dicho, la actividad empresarial; tal actividad se convierte -así en el elemento fundamental y no simplemente accesorio, como pudiera haber sido considerada en tiempos pasados. Según LOPEZ JACOISTE: "El aprovechamiento de los derechos emerge así de lo accesorio a lo principal, de consecuencia a principio legitimador" (52).

4.3.1.1. Condiciones de eficiencia.- ¿Qué entienden las Leyes de R.A.I. por cultivo eficiente?, y si lo conciben de alguna forma: ¿sobre qué datos, o condiciones, lo estipulan?. Hay que contestar que las Leyes no han regulado nin-

gún concepto de eficiencia directamente; no obstante, dicho concepto lo podemos inducir de determinados supuestos que, aunque no nos corresponda estudiarlos en este lugar, muy bien nos pueden servir de pistas hacia la construcción de tal concepto. En efecto, las Leyes más recientes, la chilena y la peruana, al regular las excepciones a la expropiabilidad -"derechos de reservas", en la terminología de las Leyes- han previsto algunos supuestos en los que, mediante la concurrencia de determinadas condiciones, el expropiado se puede ver beneficiado por la exclusión de la expropiación de una superficie de tierra mayor de lo fijado como regla general; pues bien, dichas condiciones precisamente responden a unos criterios de eficiencia, de las que, en definitiva, podremos entresacar dos presupuestos sobre los cuales se asienta el principio del buen cultivo. Hay que advertir que las Leyes -la chilena y la peruana- se refieren a diversos tipos de explotaciones -agrícolas y ganaderas-, las que -igualmente les hacen partir e incidir sobre supuestos distintos; ello no obsta para que, por encima de estas particularidades, podamos vislumbrar a través de las Leyes un posible concepto de eficiencia.

4.3.1.1.1. Condiciones técnico-económicas.- Hay presupuestos de naturaleza económica y técnica, relacionados estos últimos con el buen funcionamiento de aquellos, que las leyes los relacionan a una serie de requisitos que el propietario deberá cumplir para que pueda acogerse al régimen de excepción -mayor superficie de inexpropiabilidad de lo previsto comunmente-. Dichos presupuestos, sistemáticamente, son los siguientes:

A. Explotación de una determinada superficie del predio.- La Ley chilena exige que el propietario tenga "dedicada a cultivos anuales, cultivos permanentes o praderas artificiales, a lo menos el 95% de la superficie útil de riego normal del predio de que se trate; en el caso de terrenos de secano, éstos deberán estar dedicados a cultivos anuales o permanentes o a praderas naturales mejoradas o artificiales, a lo menos en el 80% del total de la superficie apta para ello" (art. 21, ap. 1). La Ley peruana, para las regiones de la Selva y Ceja de Selva, se expresa en términos parecidos: "Para las tierras de culti-

no de secano (53), que la superficie cultivada en los últimos tres años haya sido no menor del setenta y cinco por ciento (75%) del área susceptible de cultivar" (art. 31, ap. a).

B. Alcanzar ciertos niveles de productividad.- Se exige: "Explotar el predio en condiciones de productividad superiores a las predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades" (L. chi., art. 21, ap. 2); La Ley peruana es más precisa a la hora de señalar los niveles de productividad: "Que el porcentaje de saca en los dos últimos años anteriores a la afectación haya sido por lo menos de un diecisiete por ciento (17%) sobre el capital ganadero - promedio anual" (L. per., art. 29, ap. b); v. también, en la misma Ley (art. 34 ap. b).

C. Financiamiento de los costes de operación.- Tal supuesto lo encontramos previsto en la Ley peruana: "Que más de las dos terceras partes del costo de operación de la empresa, representado por gastos de campaña agrícola, gastos generales y todo otro gasto que no constituya capitalización, provenga de recursos propios o fuentes de crédito privado" (art. 28, ap. b)).

D. Obras de infraestructura.- La Ley peruana, con referencia a los predios agrícolas, dice: "Que el predio tenga las obras de infraestructura, riego, necesarias para el área total inafecta" (art. 28, ap. a)); la misma, para los predios ganaderos, exige que se cumpla con la condición oportuna: "La existencia de los cercos necesarios para una rotación racional en los campos de pastoreo" (art. 29, ap. a)).

E. Conservación de los recursos naturales.- La Ley chilena prevé: "Mantener en buen estado de conservación el suelo y otros recursos naturales renovables. En caso de que existiera algún proceso de deterioro de los mismos, deberán haberse iniciado programas de conservación o recuperación de esos recursos que a juicio del Ministerio de Agricultura sean adecuado" (art. 21, ap. 3).

4.3.1.1.2. Condiciones sociales.- Las Leyes que estamos comentando -la chilena y peruana-, junto a las condiciones técnico-económicas, presuponen que una explotación es eficiente sólo cuando cumple con una serie de exigencias de tipo social; de forma que, si bien la eficiencia es un factor eminentemente económico, en el espíritu de las leyes, dicho factor encuentra su plena realización en el ámbito social, por lo que éste no puede ser desligado de aquél, ni mucho menos olvidado. Entre las condiciones sociales (decimos que son sociales porque, al mismo tiempo que las leyes las configuran como requisitos a cumplir por los propietarios, con conductas que se pueden palpar en la realidad y que vienen a configurar la sociedad en no pocos aspectos, de manera que trascienden la conducta personal, en sí, del propietario, en beneficio de la comunidad), tenemos:

A. Pagar a los trabajadores en condiciones remuneratorias.- "Pagar por concepto de salarios, sueldos ..., a los obreros y empleados del predio, un total anual de por lo menos dos veces el salario mínimo campesino y sueldo vital de la escala B del departamento respectivo en relación con el número de jornadas y meses trabajados. Para estos efectos, sólo se computará el valor de las regalías en lo que no excedan del 25% del monto total de los sueldos y salarios pagados" (L. chi., art. 21, ap. 5). "Que la retribución pagada por concepto de sueldos y salarios, en forma individual, superen más del diez por ciento (10%) los mínimos fijados, por la legislación laboral" (L. per., art. 28, ap. c)).

B. Participación en beneficio.- Al respecto, la Ley chilena estipula: - "Conceder a los trabajadores del predio participación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 189"(art. 21, ap. 4); el artículo 189 dice: "Autorízase al Presidente de la República para fijar un porcentaje de participación sobre la producción bruta que deberán otorgar a sus empleados y obreros permanentes, - los propietarios de los predios rústicos que deseen cumplir con el requisito establecido en el N° 4 del artículo 21 de la presente ley. Este porcentaje se fijará de acuerdo a la naturaleza de las diferentes explotaciones y se podrá

pagar en dinero o en especie, según lo estipulen las partes. Estos propietarios deberán en todo caso llevar contabilidad. Las partes podrán convenir en forma colectiva sistemas de participación diferentes al que determine el Presidente de la República, siempre que ellos no signifiquen una disminución de los beneficios que se establezcan en virtud de las normas referidas en el inciso primero". Por su parte la Ley peruana se expresa así: "Que se abone a los trabajadores estables de la empresa una participación no menor del diez por ciento (10%) de la utilidad bruta anual (art. 28, ap. e)).

C. Proporcionar a los trabajadores los servicios indispensables para una vida digna.- Según la Ley chilena el propietario deberá: "Cumplir con todas las disposiciones legales en lo que respecta a vivienda campesina, educación y sanidad ..." (art. 21, ap. 6); en el mismo sentido la Ley peruana: "... y si pre que se proporcione a los trabajadores permanentes y eventuales los servicios indispensables para la salubridad, vivienda y educación escolar y familiar que establezca la legislación en vigencia" (art. 28, ap. c)).

D. Cumplir las obligaciones establecidas por las legislaciones fiscal y laboral.- La Ley peruana exige al propietario: "Que se encuentre al día en el pago de los impuestos al valor de la propiedad predial y renta predial, del canon de agua y de las contribuciones de los seguros sociales" (art. 28, ap. d)). La Ley chilena, cuando se refiere a las infracciones de la legislación laboral, es más explícita, al exigir al propietario: "... no haber sido condenado por sentencia judicial o sancionado por resolución administrativa ejecutoriada por infracción grave a la legislación social o del trabajo, ocurrida en los dos años anteriores al acuerdo de expropiación. Se presumirán como graves las infracciones que se cometan en las siguientes materias:

a) Derecho a asociación sindical, incluyendo las normas relativas al fuero sindical; b) Prestaciones en dinero o en especie a que el trabajador tenga derecho; c) Normas sobre terminación del contrato de trabajo; d) Normas sobre libertad de negociación colectiva; e) Normas sobre prevención de accidentes, higiene y salubridad en el trabajo; y f) Normas sobre previsión y asigna-

ción familiares" (art. 21, ap. 6)

4.3.1.1.3. Conclusiones.- No vamos a enjuiciar el alcance de cada una de las condiciones de eficiencia exigidas por las leyes de Chile y Perú. Ello, aparte de que nos llevaría a considerar cuestiones un tanto ajenas a nuestro trabajo, nos resultaría difícil, por no decir imposible, por cuanto que cada una de dichas exigencias -para valorarlas acertadamente- habría que relacionarlas con la realidad de cada país (habría que tener en cuenta la realidad jurídica, económica, social y política, incluso). A pesar de que algunas de las condiciones son muy discutibles (v.gr.: hacer depender parte del financiamiento de los gastos de operación de los créditos privados; autorizar al Presidente de la República la fijación del porcentaje de participación en los beneficios), de que otras son ambiguas (v.gr.: ¿qué se entiende por explotar el predio en condiciones de productividad superiores a las predominantes en la región?, - ¿cuáles son los criterios a seguir?), y a pesar de que el cuadro de exigencias pueda ser perfeccionado y completado, las Leyes nos ofrecen criterios suficientes para ahondar más en la noción del cultivo eficiente.

Sobre todo, salta a la vista el deseo de hacer conjugar los criterios económicos ("niveles de productividad", "aplicación de técnicas adecuadas") con los criterios de tipo social ("buenos salarios", "participación en beneficio", "servicios sociales"). Cuando se habla de "explotación eficiente" parece que estamos ante un concepto estrictamente económico, lo que es correcto teóricamente. Esta no es la orientación que siguen las Leyes agrarias. En la ideología de ellas lo que importa es que la eficiencia económica sea socialmente la más óptima posible. Es aquí donde con luz meridiana vemos el engarce que existe entre el derecho subjetivo de propiedad y el derecho de propiedad como institución. En aquel la persona -el propietario o el empresario- encuentra su máxima proyección; en ésta es la comunidad entera la que está en juego. Así pues, resulta obvio que en las leyes agrarias integrales la propiedad -y, correlativamente, la empresa agraria-, configurada de acuerdo con la función social, debe estar al servicio del hombre. Esta es la loable intención que ali-

entán y el decidido propósito que hace que todas las Leyes de R.A.I. -sin excepción- condenen como antisociales las formas precarias de explotación, condena que incluso va dirigida hacia ciertas formas de sociedades empresariales (recuérdese la condena de la sociedad anónima por parte de la Ley chilena y la Ley peruana).

Es en esta perspectiva de socialización, en el sentido de todo lo positivamente humano, que tal término encierra, donde el agrarismo sudamericano, sin desconocer los valores económicos, pretende concentrar todas sus fuerzas (54). La insitencia en las empresas de tipo familiar y en el cooperativismo, de una parte, y la creación de empresas comunitarias (L. chilena) y de interés social (L. peruana), de otra, es una buena prueba de ello. Personalmente sentimos una complacencia por el cariz tan positivo y esperanzador que la empresa toma en el Derecho agrario sudamericano, aunque pensándolo bien, sin apasionamiento, intuimos que la verdadera batalla debe ser librada en otro campo distinto que el jurídico, fuera de las letras -¿mudas?, ojalá que no- de unas Leyes agrarias. Es, en definitiva, en el campo de la política, en donde los auténticos grupos de poder se mueven a sus anchas, en el que hay que dar el espaldarazo decisivo. Sería muy deseable que se pasara de las empresas capitalistas a las empresas comunitarias, que duda cabe, pero mucho tememos por la verdadera suerte de tal objetivo si se pierde de vista todo el sistema-económico, social y político -importante en cada país, al menos dentro de ciertos límites (55).

4.3.2. Principio del cultivo directo.- Uno de los principios sobre los cuales se erige la concepción de la función social de la propiedad agraria, en las Leyes de R.A.I., es el "principio del cultivo directo". La Ley ecuatoriana dice que la propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando reúne el requisito de: "Responsabilidad y dirección del propietario" - (art. 3, ap. b)): y de manera mucho más categórica, la Ley venezolana expresa que a los fines de la R.A. la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se da: "El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra salvo

~~en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada~~" (art. 19, ap. b)).

Estamos ante el principio del cultivo personal o directo, que de esta forma se convierte en elemento fundamental y peculiar de la propiedad agraria sudamericana.

Asistimos, en los países sudamericanos de R.A.I., a la eliminación de las formas indirectas de explotación (las conocidas: arrendamiento y aparcería; y las más propias y peculiares a aquellos países: todas las formas de locación - estipuladas a cambio de servicios personales). El por qué de esta decidida y tan grave medida adoptada por las Leyes de R.A.I. (la Ley brasileña es la única que no contiene una total condena) en contra de las explotaciones indirectas hay que buscarlo en razones de orden social.

La propiedad rural, advierte la Ley peruana, no se usa en armonía con el interés social cuando subsiste "formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra" (art. 15, ap. b)). "Igualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad -señala el art. 20 de la L. ven. los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes". Se los considera como contrarios a la función social de la propiedad porque, tal cual como histórica y sociológicamente se han dado en Sudamérica, los sistemas indirectos de explotación: socialmente, han sido muy nocivos (la Ley peruana no es exagerada cuando peyorativamente habla de formas "feudatarias de explotación"), económicamente se explica que, en tales circunstancias, funcionarán -ineficientemente, y, jurídicamente, hayan sido fuentes de tremendas inseguridades (56).

En principio, aunque la Ley venezolana no lo especifique -lo que teóricamente entraña una confusión-, ni las demás leyes tampoco, no se puede condenar al arrendamiento y la aparcería, por ejemplo, como contrarias a la función so-

cial de la propiedad; si a las explotaciones en forma de arrendamiento y de -
aparcería, en determinadas circunstancias (si éstas no hayan sido, ni sean en
la actualidad, las vigentes en Hispanoamérica, es una cuestión distinta, quizá
de oportunidad histórica), se las vincularan a condiciones ciertas y a seguri-
dades imprescindibles, no hay motivo para dudar de que las mismas no puedan c-
umplir con la función social, en este caso no de la propiedad, pero sí del goce -
de un derecho. La experiencia histórica enseña que en muchos países tanto el
arrendamiento como la aparcería han sido instituciones muy provechosas (57),
tal vez porque, a su debido tiempo, supieron efectivamente introducir en sus
legislaciones las modificaciones oportunas, modificaciones que, una vez más, no
han sido adoptadas por los países sudamericanos, debido, probablemente, a que,
en dichos casos, lo que está en suerte es una reforma con hondas repercusiones
sociales y políticas, ante la que no podían quedar insensibles los propietarios
de las grandes fincas, cuya influencia en la vida social, económica y política
de aquellos países siempre fue decisiva. (58).

Hemos dicho que las Leyes de R.A.I. propugnan la eliminación de las formas
indirectas de explotación. No se trata de una eliminación drástica e inmediata
sino de una política cuya aplicación está supeditada a determinadas condiciones
y al empleo de medidas distintas, según las previsiones de cada Ley en concre-
to (infra, Cap. VI, pág.).

4.3.2.1. Hacia un concepto del cultivo directo.- ¿Qué entienden, en concreto,
por cultivo directo las Leyes de R.A.I.? Podríamos intentar deducir de las -
Leyes los criterios en los cuales se apoyan para construir el concepto del cul-
tivo directo. Sistemáticamente podíamos establecer la siguiente distinción:

A. Trabajo y dirección personal.- La institución de una agricultura ex-
tractiva y rutinaria por una agricultura moderna y empresarial, la podemos com-
probar en la Ley venezolana (art. 19, ap. b)), cuando ésta une el trabajo per-
sonal a la dirección, también personal. Al respecto, el citado Dictamen de la
Consultoría Jurídica del IAN de Venezuela: que el propietario cumple con el re-
quisito del trabajo y dirección personal de la empresa agrícola cuando "corres

ponde a éste la planificación, dirección y vigilancia de las labores más importantes correspondientes a la empresa, para el cual trabajo puede, sin embargo, auxiliarse y asesorarse con personal técnico idóneo".

Creemos que esta posición, la sustentada por el organismo venezolano, es la correcta. Habíamos visto que las explotaciones agrícolas podían revestir distintas formas de empresas agrícolas: empresa familiar, empresa comunitaria, empresa cooperativa, las llamadas sociedades agrícolas de interés social e, incluso, para algunas leyes, sociedades por acciones. Pues bien, nos parece incorrecto, o incompleto, al menos, que la Ley chilena considere como "explotación directa" la "realizada por una persona natural que dirige por sí misma la explotación" (art. 1º, ap. d)), como si la única llamada a ser propietaria de una explotación agrícola fuera la persona natural y, por tanto, la única capaz de dirigirla incurriendo, de esta forma, en una incorrección técnico-conceptual. No sólo una persona natural puede ser propietaria de un predio -y, por consiguiente, explotarlo directamente-, sino que también puede serlo una persona jurídica, como, por ejemplo, una cooperativa campesina, según lo estipula la misma Ley chilena (v. arts. 83 - 87 y 191 y 192). En tal supuesto está claro que estamos ante una explotación directa; la explotación es dirigida por el organismo competente -Consejo de Administración-, de acuerdo a los principios establecidos para el efecto. Es cierto que la misma Ley dice que "no se considerará explotación por terceros la realizada por el propietario conjuntamente con otras personas, siempre que dicho propietario participe tanto en la dirección como en el financiamiento de los gastos de explotación y en los riesgos de ésta" (art. 1º, ap. g)), dando a entender que esa explotación entre dos o más personas da lugar a la explotación por parte de una persona jurídica, pareciendo dicha conclusión como la más lógica. La Ley que estamos comentando nos sigue pareciendo poco clara e incurre, en el último supuesto -aludido, en una indubitable imprecisión sistemática, ya que de referirse a las personas jurídicas lo hubiera hecho, junto a las personas naturales, al definir lo que es la explotación directa (art. 1º, ap. d)). Lo mismo que decimos de las cooperativas podemos decir de las demás empresas agrícolas. Nos

hemos referido a la Ley chilena porque , junto con la peruana, es el 'único - texto que ha incorporado en su articulado una definición de la explotación directa. El por qué de la incorrección técnico-conceptual del texto chileno nos viene dado por el hecho de considerar como explotación directa a la explotación de tipo familiar, con exclusión de los otros tipos de explotaciones agrícolas asignados a personas jurídicas.

Por otra parte, tanto la Ley chilena (art. 1º, ap. f)) como la peruana - (art. 20, ap. a)) (59) hablan de "trabajo personal", al referirse a la actividad básica del propietario dueño de un predio familiar, pero tal denominación nos parece que muy bien podría ser suplantada por la de "trabajo directo" o por la, más correcta, de "explotación directa"; decimos que aquella denominación - "trabajo personal- podría ser sustituida por la de explotación directa porque con esta última, aparte de ser más amplia y omnicomprensiva de toda actividad personal, se podría evitar cualquier clase de confusión y se podría lograr una mayor precisión conceptual, en el sentido de que quien está al frente de la - explotación agrícola no es tanto el propietario, aisladamente considerado, sino más bien el empresario, que al mismo tiempo es dueño del predio explotado, y que la actividad básica de éste es la de dirigir la empresa, aunque dicha actividad en una explotación familiar sea más directa o personal que en cualquier otro tipo de explotación, realizando todas las actividades inherentes a tal función. Por tanto, creemos que es más idóneo hablar de "explotación directa" que de "explotación personal", por ser más amplia y correcta.

B. Responsabilidad financiera del propietario-empresario.- Otro elemento del principio del cultivo directo constituye la responsabilidad financiera del dueño, que al mismo tiempo es el propietario de la explotación agrícola. El referido dictamen venezolano afirma, al respecto, "que las cargas y los beneficios que pudieran obtenerse en la misma - empresa agrícola- sólo pueden imputarse al propietario -empresario, precisaríamos nosotros- del inmueble, ...". Según la Ley chilena quien explota directamente debe hacerlo "por su cuenta y riesgo" (art. 1º, ap. d)). La Ley peruana, sobre el particular, es mucho más

explícita: "Si el propietario dirige personalmente la empresa agrícola de modo habitual, es responsable de la gestión financiera y aquella se encuentra registrada a su nombre para los efectos del cumplimiento de las leyes tributarias y laborales. Si el predio pertenece a una persona jurídica, es entendido que la dirección personal y la responsabilidad de la gestión financiera deberá cumplirse por uno de los socios" (art. 20, ap. b)).

C. El propietario o empresario sólo puede ser dueño de un predio o empresa agrícola.- Este último elemento lo señala la Ley peruana: "Se presume de pleno derecho -afirma en el art. 20, ap. b)- que una persona no puede conducir más de un predio". Para que una explotación sea conducida directamente y para que la responsabilidad financiera sea cumplida íntegramente, se comprende que se exija al propietario-empresario el disfrute de la propiedad de una sólo unidad agrícola. Nada más contrario al principio del cultivo directo y, por añadidura, al principio de la función de la propiedad, la actitud absentista del propietario, debida no pocas veces a la posesión de más de una propiedad agrícola, al frente de las cuales suelen estar unos simples "subalternos" -administradores- y nada más propio de la política de democratizar la propiedad agraria, permitiéndole el acceso a dicha propiedad al mayor número posible de agricultores, auténticos beneficiarios de la R.A., que esta exigencia de que toda persona, sea natural o jurídica, no pueda conducir más de un predio agrícola.

4.3.2.2. En conclusión.- Lo que hay que retener, a la hora de precisar lo que las Leyes de R.A.I. entienden por cultivo directo, es que dicho principio se cumple cuando el propietario -empresario realiza una dirección personal de la empresa agrícola (planificación y vigilancia directa de las actividades más importantes de la empresa), asume la responsabilidad financiera de la misma (cuando la explota por su cuenta y riesgo) y que el cumplimiento pleno de tales exigencias será posible con el disfrute de la propiedad de una única unidad productiva. En definitiva, mediante el principio del cultivo directo lo que se pretende es elevar y defender la condición social del hombre del campo, "pero no en sentido clasista (brasero, labrador, agricultor titulado) sino en be-

neficio común, atribuyendo o favoreciendo la atribución de las titularidades agrícolas de una finca al que la trabaja directa y personalmente"(60).

4.3.3. Principio del cultivo correcto.- Al examinar las leyes de R.A.I. BALLARIN MARCIAL (61) señala que la explotación correcta de la tierra es el tercer y último elemento integrante del cumplimiento de la función social de la propiedad que, a su vez, puede desdoblarse en tres aspectos distintos: la integridad física de la tierra, los relativos a los aspectos personales y los de carácter formal.

4.3.3.1. Conservación de los recursos naturales renovables.- Las Leyes agrarias son claras y terminantes al respecto. La propiedad de la tierra desempeña íntegramente su función social cuando se "asegura la conservación de los recursos naturales" (L. bra., art. 2º, ap. 1, letra c)); la Ley colombiana tiene por objeto, entre otros, "asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales" (art. 1º, ap. 6º); tal enunciado lo vemos plasmado en las restantes leyes: Ley chilena (art. 21, ap. 3); Ley ecuatoriana (art. 3º, ap. c)); Ley peruana (art. 15, ap. a)) y Ley venezolana (art. 19, ap. c)).

No se necesita hacer mucho esfuerzo para comprender que los recursos naturales deben ser conservados y renovados. Si la propiedad agraria tiene por base física a la tierra, vida y sustento del hombre, es lógico que exija que sus recursos sean utilizados adecuadamente, a fin de que la misma no sea agotada en detrimento de su propia vitalidad. "Ello es natural, en razón de que éstos tres elementos -la flora, las aguas y los suelos- del complejo ecológico están íntimamente relacionados, de tal manera que el empobrecimiento de cualquiera de los tres rompe el equilibrio biológico y provoca fenómenos de adaptación de los otros a la nueva situación en busca de un equilibrio más precario o de su total destrucción -son palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto de R.A. de Venezuela-. Como es fácil comprender -agrega el mencionado texto-, la destrucción indebida de la vegetación y el subsiguiente empobrecimiento de los suelos es consecuencia, principalmente, de la propia estructura de nuestra agricultura

sobre todo por lo que se refiere al cultivo del conuco en zonas montañosas y planas" (62).

El fundamento de la exigencia de la correcta utilización de los recursos naturales se halla en la misma naturaleza de la propiedad agraria. La propiedad agraria tiene por objeto una serie de elementos de la naturaleza, como son el suelo, el agua y la flora, cuya dimensión vital tiene un límite; por ello, es consustancial a la misma que la facultad de dominio que atribuye sea igualmente limitada.

La ciencia jurídica moderna habla en estos casos de límites naturales o -intrínsecos de la propiedad. No existe "una facultad de dominio ilimitada sobre la cosa objeto de la propiedad -afirma MOLITOR-. Esto no es así por tener esta facultad de dominio sus límites naturales, que son diferentes en las distintas cosas objeto de la propiedad" (63). Lo que han hecho las Leyes agrarias, exigiendo al propietario la conservación y renovación de los recursos naturales, ha consistido en el reconocimiento de la intrínseca limitación del objeto material de la propiedad agraria; limitación que ya existía antes de tal reconocimiento -las leyes de la naturaleza no han sido creadas por las leyes humanas- y que viene a sumarse como una obligación más en el haz de deberes integrantes de la función social de la propiedad agraria, a fin de que ésta o, más concretamente, su objeto -el llamado fundo-, pueda ofrecer sus frutos a la subsistencia de los hombres.

4.3.3.2. Los aspectos personales de la explotación correcta.-

4.3.3.2.1. Estipulación correcta de los contratos agrícolas.- Habíamos dicho, al hablar del principio del cultivo directo, que si a las formas de explotación indirecta y, por consiguiente, jurídicamente hablando, a los contratos agrícolas, se les rodearan de las condiciones y de las seguridades necesarias, no habrían motivos por qué condenarlas, alegando razones de justicia social. Habíamos dicho también que las Leyes no propugnaban una eliminación total e inmediata de los contratos agrícolas; aunque, bien es verdad, dicha total elimi-

...nación se ha previsto para aquellos sistemas de tenencia en los que la prestación de servicios personales se empleaba como compensación por el uso de la tierra (v. L. bra., art. 93; L. ecua., los citados arts. 67, 79 y 84; L. per., arts. 17, 18 y 19; y L. ven., art. 143) (infra, Cap. VI).

Las Leyes de R.A.I., mediante el cumplimiento de ciertas condiciones y mediante la concurrencia de determinadas circunstancias, admiten la estipulación y vigencia de algunos contratos agrícolas, en especial del arrendamiento. Seguidamente, aludiremos a los principios fundamentales del nuevo régimen concebido para los contratos agrícolas.

4.3.3.2.1.1. El antiguo régimen.- Antes de meternos a estudiar los nuevos textos agrarios, convendría que diéramos unas breves pinceladas sobre el antiguo régimen jurídico vigente en materia de contratos agrícolas. Es por todos conocido, que, en los países sudamericanos, los contratos se regían por las disposiciones de los Códigos civiles; así, en el Brasil, se aplicaban los artículos 1.410 - 1.423 del C.c., en Colombia el Cap. VI, T. XXVI, L. IV, del mismo texto; también en Chile, Perú y Venezuela, se aplicaban disposiciones de Derecho común.

Un interesantísimo estudio de la O.I.T. ha puesto de manifiesto que "en la práctica sólo en tres países (Argentina, Cuba y Uruguay) existe el contrato formal como instrumento que garantice condiciones mínimas de seguridad en la tenencia de la tierra a estas categorías de agricultores. En los demás, la legislación sobre el particular tiene serias limitaciones en cuanto a su aplicación o no responde con suficiente precisión al problema de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de agricultores"(64). Así estaban las cosas con anterioridad a las leyes agrarias.

Debido a que en las relaciones entre los agricultores, por un lado, y los dueños de las tierras, por otro, no existían disposiciones legales que establecieran claramente las condiciones contractuales por las que habrían de re-

gingse dos arneglos entre ambas partes, se explica que los primeros se encontrarán siempre en inferioridad de condiciones. A este respecto un autor venezolano, FERNANDEZ BELARDI, ha dicho que "en Venezuela gran parte de la dramática situación de nuestros campesinos ha venido determinada, durante largos y silenciosos años, por los sistemas de explotación de la tierra fundados en formas de contratación enmarcados dentro de una legalidad insensible frente al problema social. La ausencia de tierra en manos de los campesinos, la desbordante concentración en las de los latifundistas y el Código civil hanse confabulado para elaborar una dura y mala manera de explotación de los primeros " (65).

Por otra parte, aunque en ciertos países se han promulgado algunas leyes especiales reguladoras de los contratos agrícolas, la situación no ha variado lo suficiente, no lo mínimo, incluso, que sería justo exigir. Valga como muestra el caso peruano.

En el Perú, para regular el arrendamiento se había dictado la Ley nº 10.841, de 20 de mayo de 1947, estableciendo un plazo mínimo de duración (seis años), requisitos de forma (por escrito, ante notario o juez de paz e inscripción en el registro de propiedad) y las condiciones en que debe realizarse el pago del canon. Las innovaciones introducidas por la citada ley han sido notables en comparación con el régimen estipulado por el Código civil; pero las leyes aunque sean portadoras de ventajas, y aunque sean las más perfectas desde el punto de vista técnico-jurídico, si no miran con valentía al verdadero fondo del problema corren el peligro de que se conviertan en letra muerta. Esto es lo que ha sucedido con la mencionada ley peruana, según nos revela el autorizado informe del CIDA: "Sin embargo, en la práctica la Ley nº 10.841 no se cumple. Los contratos de arrendamiento de tierras de cultivo se encuentran librados a la oferta y a la demanda privada, y, por consiguiente, la merced conductiva en el mayor número de los casos excede los topes establecidos por la ley escrita, ..., todos los aspectos legales se arreglan internamente, dándose frente a las autoridades tan sólo las apariencias que correspondan se-

gún los casos. El juanillo es prácticamente común... Los bufetes de abogados hábiles en el manejo de los documentos contractuales proveen todo lo necesario para que la situación frente a la ley quede a salvo, mientras que - cada una de las partes tiene asegurados sus intereses" (66).

Después de haber visto los rasgos más importantes del antiguo régimen de los contratos agrícolas, régimen ajeno a la problemática agraria, vamos a ver seguidamente los nuevos principios consagrados por las Leyes de R.A.I. en materia de los contratos agrícolas, con especial referencia al arrendamiento.

4.3.3.2.1.2. El nuevo régimen.- Los principios consagrados por las Leyes - agrarias, sistemáticamente expuestos, son:

A. Los referentes a la celebración de dos contratos:

a. Las leyes consagran el principio de la obligatoriedad de las normas "La posesión o uso temporal de la tierra serán ejercidos en virtud de contrato expreso o tácito celebrado entre el propietario y los que en ella ejercen actividades agrícolas o pecuarias en forma de arrendamiento rural, aparcería agrícola, pecuaria, agro-industrial y extractiva, en conformidad con lo dispuesto en la presente Ley" (L. bra., art. 92; en el mismo sentido: L. chi., art. 196, ap. IV, nº 1º; L. per., art. 127, párr. 2º; y L. ven., art. 142, párr. 1º).

b. En lo referente a las formas, los contratos pueden ser: expreso o tácito (L. bra., art. 192) y, por consiguiente, escrito o verbal; la escritura se exige por la Ley chilena: "Todo contrato de arrendamiento de predios - rústicos ~~deberá pactarse~~ por escrito y copia de él deberá enviarse al Servicio Agrícola y Ganadero, conjuntamente con un inventario del predio. Si el - contrato ~~no se hubiere~~ pactado por escrito, se reputará convenido de acuerdo a las disposiciones que se dicten en virtud del presente artículo y, en lo no contemplado en éstas, se estará a lo que diga el arrendatario" (art. 196, ap. 1, nº 1).

c. En defensa del arrendatario y como una garantía para que las explotaciones ~~dadas en arrendamiento~~ sean explotadas en condiciones de eficiencia y permitan el desempeño de una vida digna, las leyes establecen una serie de

prohibiciones, unas estipuladas como nulas de pleno derecho ~~ipso jure~~ (L. p art. 129 y L. ven. art. 143), otras, en cambio, son meramente anulables (L. b art. 193 y L. chi., art. 196, ap. I, nº 10). Como muestra citaremos a la Ley peruana que, en su artículo 129, dispone que: "Son nulas las estipulaciones - **que obliguen:** a) A recibir exclusivamente suministros del propietario; b) A **vender** los productos al dueño del predio o a persona determinada; c) A **beneficiar** los productos en instalaciones industriales pertenecientes al propietario o personas que éste indique; d) A proveerse de maquinarias y otros útiles, **ropa** o artículos alimenticios en determinada fábrica o casa de comercio; e) A **establecer** plantaciones que queden en beneficio del fundo sin obligación **correlativa** de reembolso o a efectuar determinados cultivos; f) A pagar la **merced** conductiva en especie o por adelantado y por plazos inferiores a un año; y g) Cualquier otra cláusula en que se pretenda obligar al arrendatario a **comerciar** en forma exclusiva con el propietario"; dicho cuadro de prohibiciones se completa con las previstas en el artículo 133% "Quedan prohibidos el pago de juanillo, las bonificaciones por traspaso, así como las mejoras con pacto de no reembolso y, en general, toda remuneración distinta a la merced conductiva autorizada por la ley, susceptible de considerarse como un arriendo adicional".

d. Finalmente, fijan los plazos mínimos por los que se estipularán los contratos; mientras la Ley brasileña lo condiciona al término del ciclo productivo, por un lado, ("los plazos de arrendamiento terminarán siempre después de efectuada la recolección, inclusive la de plantas forrajeras temporales - **cultivalbes**": art. 95, ap. I) y, por otro, fija un número mínimo de años ("pre **sútese** realizado en plazo mínimo de tres años el arrendamiento por tiempo **indeterminado**, observándose la norma establecida en el número anterior" (ídem, ap. II), las demás leyes consagran únicamente éste último supuesto -plazo mínimo de dos años- (L. chi., art. 196, ap. nº 3 -diez años-; L. col., art. 104 **Bis** -diez años-; y L. per., art. 135 -seis años-).

B. Con relación al contenido, tenemos las obligaciones y los derechos siguientes:

a. Al arrendatario corresponde: 1. Pagar el canon de arrendamiento dentro de unas condiciones que le son muy favorables. La Ley brasileña fija un máximo con relación al valor catastral del inmueble: "El precio del arrendamiento bajo cualquier forma de pago, no podrá ser superior al 15 por 100 del valor catastral del inmueble, incluidas las mejoras tenidas en cuenta en el contrato, - salvo si el arrendamiento fuese parcial y recayese solamente en tierras cultivables seleccionadas para fines de explotación intensiva de alta rentabilidad, en cuyo caso el precio podrá llegar hasta el límite del 30 por 100" (art. 95, ap. XII); también la Ley chilena: que el precio de arrendamiento "será determinado en relación al porcentaje que se establezca del avalúo del predio para los efectos de la contribución territorial" (art. 196, ap. I, nº 2). Por su parte, la Ley peruana se fija en la producción neta anual del fundo: "La merced conductiva de los predios rústicos no podrá exceder al equivalente en dinero del diez por ciento (10%) de la producción bruta anual del fundo, estimado al momento de celebrarse el contrato" (art. 131). Finalmente, la Ley venezolana es menos precisa que las anteriores: "Los cánones de arrendamiento de tierras, en beneficio de los pequeños y medianos productores, serán regulados de acuerdo con las características especiales de la región y las del fundo respectivo" (art. 145).

2. Ex lotar el predio de acuerdo con los principios de la función social "El arrendatario estará obligado a explotar el predio en las condiciones técnicas, económicas y sociales que se señalen en el Reglamento" (L. chi., art. 1 ap. I, nº 6). De esta forma, vemos comprobado lo que habíamos adelantado anteriormente. No hay motivos convincentes que argüir contra el sistema de explotación en arrendamiento, alegando principios de función social del Derecho, toda vez, claro está, que al mismo se le rodee con las suficientes garantías. - La Ley chilena, la única por cierto, es la que ha acogido tal orientación, muy laudable según nuestro criterio (68).

3. Al arrendatario le está prohibido celebrar contrato de sub-arriendo: "Sin expreso consentimiento del propietario, prohíbese el sub-arriendo" (L. bra. art. 95, ap. VI). En el mismo sentido, el artículo 141 de la Ley peruana: "Se prohíbe la cesión del arrendamiento así como el sub-arriendo total o parcial. -

Todo pacto, en contrario es nulo. El cesionario o el sub-arrendatario que conduzca una superficie inferior al triple de la Unidad Agrícola Familiar se sustituirá al arrendatario, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera derivar el propietario contra el arrendatario".

4. Ejercer los derechos pertinentes para acceder a la propiedad del predio arrendado. Estos derechos pueden ser el retracto (L. bra., art. 92, aps. 3 y 4 y art. 95, ap. IV; L. ecua., art. 91; y L. per., art. 128) o el de tanteo (L. chi., art. 196, ap. I, n^{os} 7, 8 y 9; y L. ven., art. 142 ap. UNICO

b. Al arrendador corresponde: 1. Indemnizar por las mejoras permanentes al arrendatario: " El arrendador estará obligado a destinar el porcentaje que se establezca de la renta anual del arrendamiento, que no podrá ser fijado en menos del 10%, para efectuar mejoras permanentes en el predio. Ese porcentaje aumentará en un 5% cuando lo solicite el arrendatario con el objeto de construir o reparar las viviendas campesinas, en el caso que las que existan sean insuficientes o inadecuadas" (L. chi., art. 196, ap. I, n^o 5). Las demás leyes también se expresan en parecidos términos, con mayor o menor amplitud (v. L. bra., art. 95, ap. VIII; L. per., arts. 136-140; y L. ven., arts. 146 y 147).

2. Oponerse al derecho de prórroga del arrendatario en ciertos casos: "El arrendador podrá oponerse al derecho de prórroga de que goza el arrendatario, en el caso de que él o uno de sus descendientes desee explotar efectivamente el predio. No podrá acogerse la oposición del propietario, en caso que el arrendador acredite haber efectuado en el predio, objeto del contrato, inversiones en mejoras, como ser plantaciones, caminos, bodegas, silos, establos, tranques o embalses u otras obras de riego o drenaje, destronque, - habilitación de suelos u obras destinadas a aumentar la producción del predio o mejorar las condiciones de vida de los campesinos que lo trabajan, cuyo valor exceda del porcentaje del avalúo para los efectos de la contribución territorial que se establezca" (L. chi., art. 196, ap. I, n^o 4).

C. Como causas de terminación de los contratos agrícolas, podemos citar:

4.3.3.2.1. El desahucio, que tendrá lugar en ciertos casos.- A lo largo de la exposición del nuevo régimen estipulado para los contratos agrícolas, hemos visto que la mayoría de los principios establecidos por las leyes agrarias han sido ideados y consagrados en beneficio de la parte más débil y más necesitada de protección, los agricultores; por eso, resulta acertado afirmar que una de las peculiaridades más significativas del Derecho agrario sudamericano es la de su carácter tuitivo. (69) Las leyes admiten el desahucio del arrendatario, pero lo admiten vinculándolo a ciertas garantías previstas en defensa de éste, quizá porque en dichos casos se han dado las mayores injusticias contra los agricultores y campesinos. Para la Ley peruana, las acciones de desahucio y de aviso de despedida sólo proceden en los siguientes casos: "a) Si el arrendatario no ha pagado la merced conductiva correspondiente al año anterior y se vence en quince días; b) Por concluirse el término de duración que fijaron las partes, salvo que el predio durante todo el tiempo del contrato haya estado íntegramente destinado a cultivos alimenticios y sea eficientemente explotado; y c) Por ceder el arrendamiento o por sub-arrendar" (art. 130). Según la Ley venezolana todo arrendatario queda amparado por la Ley, "no pudiendo ser desalojado sino con la autorización del Instituto Agrario Nacional, quien dictará si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierra conforme a esta Ley" (art. 148); iguales garantías se prevén para los productores, pequeños y medianos, conocidos como "ocupantes" (ídem, párr. 2º); es más, si se va a proceder a la dotación de la tierra arrendada u ocupada la Ley tiene previsto un procedimiento especial (ídem., párrs. 3º y 4º)(70).

b. Una de las causas típicas de disolución del vínculo contractual suele ser el fallecimiento de cualquiera de las partes contratantes. Pues bien, al respecto la Ley chilena prescribe: "El contrato de arrendamiento no terminará por la muerte del arrendador. En caso de fallecimiento del arrendatario se determinarán los casos en que el contrato continúa y el heredero o herederos que seguirán como arrendatarios" (art. 196, ap. I, núm. 13).

4.3.3.2.2. Cumplimiento de las normas jurídicas reguladoras del trabajo agrícola.- Las leyes agrarias se orientan, habíamos dicho, hacia la estructuración

de una economía agraria moderna, edificada sobre unidades empresariales racionales y modernas. Dentro de esta nueva estructura, es natural que el elemento humano concurrente en la producción del sector agrario sea protegido por las leyes y merezca el mejor de los tratos de parte de los patronos o empresarios. Es la Ley venezolana la que expresamente vincula el cumplimiento de la función social de la propiedad al acatamiento de "las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado y las demás relaciones de trabajo en el campo" - (art. 19, ap. d)) (71). Sobre el particular, aparte de las Leyes chilena y peruana (supra, págs. 119 - 121), merece ser citada la Ley ecuatoriana, la que, entre otras cosas, afirma: "Los trabajadores agrícolas, a más de percibir en dinero efectivo los salarios a que tienen derecho, participarán en el 7 por 100 de las utilidades líquidas de la empresa en el tiempo y forma que establezca el Reglamento que expedirán los Ministros de Fomento y Pfrevisión Social" (art. 96); la misma Ley reconoce a los trabajadores el derecho a gozar de vacaciones anuales (art. 97), exige que los contratos sean celebrados por escrito y que garanticen al trabajador alojamiento higiénico, atención médica y los gastos de desplazamiento (art. 98) y, finalmente, prevé la incorporación de los trabajadores agrícolas al régimen del seguro social (art. 99).

4.3.3.3. Los aspectos formales del cultivo correcto.- Por último, además de los aspectos de carácter material y personal, es necesario que el cumplimiento de la función social de la propiedad se vincule también a ciertos requisitos formales, como viene a ser: "La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes" (L. ven., art. 19, ap. e)). Si a la propiedad agraria se exige que sea una propiedad eficientemente explotada, una propiedad de hecho, también se exige que sea una propiedad formalmente perfecta, una propiedad legítima jurídicamente.

La corrección formal del derecho de propiedad no sólo tiene transcendencia en el plano de lo jurídico sino incluso lo tiene para todo el programa de R.A., en especial a la hora de su aplicación. "El Catastro en sus tres aspectos físico,

jurídico y económico, es base indispensable -afirma el I.A.N. de Venezuela- para la aplicación correcta de las medidas de modificación de la tenencia así como para fijar, posteriormente, los criterios de redistribución" (72). En efecto, la exigencia de inscripción del predio en la Oficina de Catastro, como obligación dimanante del principio de la función social de la propiedad, no se ha ideado, pues, con el mero propósito de llenar un requisito burocrático-administrativo, sino que con tal medida se espera lograr un mejor conocimiento de los recursos naturales, factor tan importante en el momento de la aplicación de las medidas de R.A. Es cierto que aquella inscripción, hasta el presente, - en la gran mayoría de los países sudamericanos ha adolecido de muchísimos defectos, por lo que se puede afirmar que, en la práctica al menos, ha sido inexistente (73). Todo ello conectado con el problema más general de la falta o de las irregularidades de los títulos de propiedad: "Otro aspecto grave - dice DIEGUES JUNIOR-, en el problema de los establecimientos rurales de América Latina, es en la gran mayoría de los casos la falta de títulos claros y legales de propiedad rural. Tal fenómeno se verifica muy comúnmente en las comunidades indígenas; y encuéntrase también en las grandes propiedades individuales" (74). Con esta inscripción catastral obligatoria se facilita la adopción de las medidas fiscales y la efectiva aplicación de la R.A., al mismo tiempo que posibilita llevar a cabo una loable política de saneamiento de los títulos de propiedad.

C A P I T U L O V

HACIA UN CONCEPTO DE EXPROPIACION AGRARIA

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

Una vez visto los precedentes históricos, los principios básicos de la R.A. y de la expropiación forzosa, por un lado, y, por otro, los presupuestos constitucionales y el derecho de propiedad, pasos previos e impescindibles, nos corresponde ahora estudiar la expropiación agraria.

Creemos que es primordial inquirir sobre los planteamientos doctrinales -entendidos éstos como aquellos planteamientos básicos que la doctrina, fundamentalmente la administrativa, pone en nuestras manos- de la institución expropiatoria. A partir de los mismos iremos decantando las posibles bases sobre las cuales podrá estructurarse un concepto de expropiación agraria, -entendida esta expresión no como un mero recurso tautológico, sino como la significación de unos rasgos que vienen a cristalizar una nueva dimensión -de la expropiación ordinaria. Desconocer este legado doctrinario, nacido -las más de las veces como respuesta a las exigencias de la realidad, sería navegar a la deriva, aún reconociendo que estamos en presencia de interpretaciones y construcciones parciales y controvertibles, precisamente por ser la expropiación una institución en donde los intereses en juego no siempre se conjugan en un deseable entendimiento, sino, por el contrario, suele ser campo de discordia y de enfrentamiento.

1. EVOLUCION DE LA INSTITUCION EXPROPIATORIA.-

1.1. En general.- Es un fenómeno generalmente comprobado, en todo el Derecho

comparado, el hecho de que la expropiación forzosa ha experimentado una notable evolución conceptual, tal como fuera concebida en un principio, hasta el punto de que hoy en día se llegue a hablar de su disolución, de la niebla en que se encuentra inmersa o de su evolución expansiva.

En una admirable monografía, en base a la doctrina alemana, Alejandro NIETO ("Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa", R.A.P. 38, 1962, págs. 94 - 95) revela que la expropiación en el siglo XIX aparece ligada a un fenómeno concreto: "la construcción de las grandes obras públicas, especialmente los ferrocarriles y vías públicas. Estas obras públicas hicieron surgir una serie de figuras jurídicas de carácter instrumental, que por un grave error de perspectiva quedaron asimiladas durante muchos años a las mismas, sin reparar en que su relación con ellas era puramente accidental. De esta manera se asimiló la concesión de obras públicas a la concesión por autonomía, el contrato de obras públicas al contrato administrativo y la expropiación de inmuebles en beneficio de una obra pública a la expropiación tipo. La depuración de estos conceptos ha costado casi un siglo a la doctrina posterior".

Esta es la "expropiación clásica", cuyas características fundamentales pueden resumirse en las siguientes: a) ha de hacerse por medio de un acto; b) se refiere fundamentalmente a propiedades inmuebles; c) supone siempre la transmisión de la propiedad; y d) su utilización deberá hacerse en beneficio de un ente o empresa pública concreta.

En la actualidad son otros los criterios sobre los que se apoya la institución expropiatoria. Siguiendo al citado autor (op. cit., págs. 95 y 96) las modernas características de la expropiación pueden ser enunciadas de esta manera: a) ya no es imprescindible el acto administrativo, la intervención puede ser realizada directamente mediante una ley; b) tampoco es necesario que se refiera a propiedades inmuebles, sino que su objeto puede ser cualquier derecho patrimonial; c) no es imprescindible la transmisión de la pro-

propiedad, basta que se trate de una mutilación de la misma que no sea simple delimitación del dominio; d) aparte de las empresas públicas, pueden ser - beneficiarias las personas privadas; y e) como requisitos imprescindibles, en la Ley expropiatoria, debe determinarse los sistemas de valoración y la cuantía de la misma.

La razón de esta evolución operada en el concepto expropiatoria, hay que verla en el cambio de actitud del Estado con relación al mundo social de los bienes. Durante el siglo XIX el Estado de Derecho, nos dice GARCIA DE ENTERRIA (1), siguiendo a FORSTHOFF, no tuvo intención de cumplir, respecto de la realidad social, una función conformadora. La situación es hoy distinta; para la administración moderna el orden social no es un dato, sino cometido y objeto de su conformación, tanto que el Estado interviene alterando las - relaciones patrimoniales mediante todo género de disposiciones, de forma que la expropiación se transforma en uno de los instrumentos positivos por los - que la Administración actúa sobre la propiedad en virtud de la extensa gama de fines que le corresponden .

La doctrina italiana también ha prestado la debida atención al fenómeno que nos ocupa. Así, D'ANGELO afirma que "en el siglo veinte -y más decisiva- mente después de la primera guerra mundial- el fenómeno de la sustracción au-toritaria, ..., de la facultad de goce y de disposición, perteneciente a los propietarios privados, presenta un relieve siempre creciente, en relación a la expansión de la intervención del Estado en la Economía, a la evolución - del instituto de la propiedad privada y a la acentuación de la función social de la misma." (2).

Pues bien, por una parte, tenemos que, al impulso de la progresiva ~~in-~~tervención del Estado en el orden social, la expropiación experimenta una - gran evolución, tanto en su estructura interna como en los fines con que pri- migeniamente fuera concebida (3). Por otra, su objeto más común, el derecho

~~de propiedad~~, también se ve sometido a nuevos planteamiento; hasta el punto que a través de la función social, prolijamente desarrollada por las legislaciones de casi todos los países, hacen que la propiedad pierda aquella concepción "sagrada" e "inviolable", tal como la concebía el individualismo liberal y se transforme en una institución que esté más acorde con las exigencias de la sociedad.

En conclusión, la expropiación, al pasar de una primitiva rigidez a una actual flexibilidad, encuentra en la propiedad un objeto mucho más maleable que antes. Asistimos pues a la evolución de dos instituciones que, juntamente con otras, convergen a un mismo fin: la estructuración de un orden social superador de pasadas imperfecciones e injusticias.

1.2. En el Derecho sudamericano.- El fenómeno de la evolución de la institución expropiatoria también tiene lugar en el Derecho sudamericano.

Es importante hacer a estas alturas un recuento de cuanto habíamos dicho. Al estudiar las Constituciones de los países (supra, Cap. III) hemos visto los hitos fundamentales de aquella evolución, que viene así a coincidir, con más o menos similitud, con la habida en el Derecho comparado. A grandes rasgos, podemos señalar una primera etapa (siglo XIX) en la que el derecho de propiedad es concebido como un derecho pleno e inviolable y, por tanto, la expropiación es reducida a unas causas estrictas -necesidad o utilidad públicas- y sometida a unos rígidos moldes procedimentales. Luego una segunda (a partir de la primera guerra mundial hasta la década del sesenta) en la que la propiedad es estructurada bajo el prisma de la función social -generadora de contribuciones, de restricciones y de obligaciones- con especial referencia a la propiedad graria (v.gr.: Const. ven. de 1947 -art. 68-), todo lo cual posibilita que en algunas Constituciones (Const. ecua., de 1929 y Const. ven. de 1947) se introduzcan importantes modificaciones en la expropiación, tanto en lo referente a la causa -junto a la utilidad pública se incluye el interés social- como en lo que respecta al objeto -cualquier

clase de bienes- y al pago indemnizatorio -títulos de deuda pública-. Por fin una tercera (a partir de la década del sesenta) en la que asistimos al interesante fenómeno de la expansión de los moldes primitivos de la expropiación clásica por obra y gracia de la expropiación en materia agraria, - tal como hemos tenido ocasión de comprobar anteriormente (supra, Cap. III).

Con más o menos exactitud, esta evolución es una plena realidad en las legislaciones positivas. No son únicamente los textos constitucionales los portadores de la misma, sino que en las leyes ordinarias también puede ser comprobado el hecho expansivo de la institución expropiatoria, aunque tal vez no con la deseable claridad y valentía con que aquellos lo han encarado.

Un autor venezolano, ENrique PEREZ OLIVARES (4), con referencia al Derecho positivo de su país, manifiesta que en el lapso de tiempo en que la expropiación ha tenido vigencia en Venezuela, se pueden distinguir tres períodos: el primero alcanza hasta la Ley de 1863 (Ley especial), durante el cual la "necesidad" es la causa principal de la expropiación, necesidad por motivos de guerra fundamentalmente; un segundo período (bajo la vigencia de la Ley del 63) que llega hasta la Constitución de 1947, durante el cual es la construcción de obras públicas el motivo principal de expropiación, percibiéndose ya al final del mismo la creciente importancia de las expropiaciones del subsuelo; y un tercer período que va desde 1947 (fecha de promulgación de la vigente Ley de expropiación) hasta nuestros días: este período se caracteriza por la importancia que adquieren las expropiaciones agrarias (la L.R.A. de 1960 contiene una amplia regulación de la institución) y urbanística (Ley de expropiación vigente: arts. 11, 12 y 13).

2. ENTRONQUE ENTRE LA EXPROPIACION ORDINARIA Y LA EXPROPIACION AGRARIA.-

2.1. Aclaración previa.- Cuando hablamos de "expropiación agraria" no nos referimos a una institución independiente y totalmente distinta de la expropia-

ción ordinaria. Este es un hecho que hay que tenerlo muy claro a partir de ahora.

Al estudiar la expropiación ordinaria (supra, Cap. II, págs. 59 - 60) - hemos tenido ocasión de comprobar que la misma se compone, por un lado, de unos elementos, a saber, unos de caracter personal: los llamados sujetos expropriatorios -el expropiante: titular de la potestad expropriatoria; el expropiado: el titular del bien o derecho objeto de expropiación; y el beneficiario: el que adquiere el bien o derecho expropiado, entidad estatal o persona privada-; otro de caracter material: el objeto expropriatorio, que podrá ser una propiedad o unos derechos o intereses patrimoniales legítimos; y, finalmente, un elemento formal: la causa expropriatoria, que ha sido concretada, -según las épocas y los países en fórmulas distintas, aunque en ocasiones coincidentes -"necesidad pública", "utilidad pública", "interés general", "interés social", etc.-. Por otra parte, en su proyección dinámica, la expropiación, por ser un negocio jurídico, está sujeta a un procedimiento que, con ciertas variantes puede ser concretado en las siguientes fases: decisión previa de los poderes públicos, determinación y pago de la indemnización, transferencia de la propiedad y toma de posesión de los bienes expropiados.

La expropiación en materia agraria, así como la han concebido las Leyes agrarias que estamos examinando, responde al esquema señalado. Ella, tanto en lo referente a los elementos como a las fases del procedimiento, es una institución expropriatoria (5).

Es cierto que no estamos en presencia de la figura ordinaria pura y simple, sino ante unas peculiaridades que hasta cierto punto hacen que la distingan de aquella. Es decir, asistimos pues a la constatación de una nueva manifestación de la evolución del concepto de expropiación.

Las mencionadas peculiaridades o especialidades de la expropiación en materia agraria suelen traslucirse en el aspecto procedimental, hasta el pun

punto que por parte de las legislaciones y de algunos autores se llega a hablar de un "procedimiento especial" con relación a la expropiación agraria. "En estos casos -escribe GONZALEZ PEREZ (6)- sí existen razones que aconsejan una diferenciación del procedimiento".

Los motivos que impulsan a que en materia agraria la expropiación se estructure sobre un procedimiento distinto, aunque no del todo diferente, del regulado para la expropiación ordinaria, son tan poderosos que será muy difícil sustentar objetivamente posiciones de total rechazo.

Si la expropiación agraria adquiere una modalidad distinta de la ordinaria, en su aspecto procedimental, se debe fundamentalmente a que el derecho de propiedad (7), modelado por el Derecho agrario, exige una concepción de la institución expropiatoria más flexible y más apta a los principios inspiradores de esta nueva rama jurídica.

Cuestión distinta es que la expropiación agraria deba o no ser regulada por la misma ley que la ordinaria, así como lo relativo a la identidad o no de los órganos y a los procedimientos de tasación, de los motivos de impugnación, del Tribunal que habrá de entender los recursos, etc., en uno y otro caso. (8) Nosotros no vemos mayores inconvenientes a que en la misma ley se reúna tanto el procedimiento ordinario como los especiales, entre los cuales habría que incluir la especialidad agraria, en pos de una deseable unificación legislativa. Es verdad que aquí habría que sopesar las ventajas e inconvenientes, según los países. También habría que valorar las posibles implicaciones entre disciplinas jurídicas, en este caso entre el Derecho administrativo -a cuyo ámbito pertenece la institución expropiatoria- y el Derecho agrario -que en aras de su independencia va lindando campos, así algunas leyes agrarias llegan a crear incluso órganos jurisdiccionales propios (9)-.

2.2. La expropiación agraria como instrumento conformador.- 2.2.1. La acti-

itud conformadora del Estado moderno.- Durante el siglo XIX y principios del actual, el Estado se mantiene expectante ante el orden social; fué la época del Estado policía, llamado Estado de Derecho burgués, propio del liberalismo clásico. En nuestros días la situación es distinta, las grandes guerras y las crisis económicas hacen ver al Estado la necesidad y la justificación de su intervención en aquel orden. La realidad terrena es sumamente compleja y complicada, como para dejar que la misma transcurra según unas leyes naturales, mediante las cuales el hombre sea autosuficiente y no necesite de ningún poder ordenador en el mundo de sus bienes.

Estados dos actitudes extremas han sido apreciadas con claridad por -
FORSTHOFF: "o bien el Estado puede ser sujeto y conformador del orden social o bien puede situarse frente a éste como frente a un dato que se halla por principio fuera de sus competencias específicas" (10).

¿Qué se entiende por actitud conformadora del Estado? El mencionado autor alemán es quien nos da la debida respuesta: "La conformación de la que aquí hablamos debe ser entendida en un sentido más amplio del que la palabra tiene en el idioma jurídico. En sentido jurídico, ..., conformación significa toda determinación modificadora de derechos y relaciones jurídicas y, desde este punto de vista, toda intervención del Estado en el orden de los bienes, como, por ejemplo, la expropiación, es un acto jurídico de conformación. Aquí, empero, entendemos por conformación toda modificación dirigida a la totalidad o a una parte considerable del orden social, es decir, toda modificación que traspasa por su intención el ámbito de la intervención concreta" (11).

Hay que precisar que FORSTHOFF, cuando habla del acto expropiatorio como ejemplo de conformación estrictamente jurídica, se está refiriendo a la expropiación clásica, cuyo ámbito se circunscribía a unos fines concretos, - según hemos visto. Modernamente no es ésta necesariamente la concepción que se tiene de la expropiación, ya que la misma suele ser incluida en amplios -

programas tendientes a la modificación de un vasto sector de la sociedad, - tales como los planes urbanísticos y los programas de R.A. Ya no estamos en presencia de una institución que sólo incide en una relación bilateral entre el Estado y el individuo, sino que, como el caso que estamos estudiando, aquella posibilita un cambio mucho más vasto que el estrictamente jurídico, entendido éste como modificación de derechos y obligaciones.

Hace ya algún tiempo, un autor español veía claramente esta nueva dimensión de la expropiación forzosa, teniendo en cuenta que la misma "en su sentido moderno fija el contenido del derecho de propiedad y contribuye con otras instituciones similares a hacer del Estado un agente eficaz de progreso y a promover en las cosas su función de nutrir el cuerpo social, así en el orden material como en el de la vida del espíritu ..." (12).

2.2.2. La expropiación como instrumento de redistribución de la propiedad de la tierra.- Al estudiar los principios de la R.A.I. hemos señalado que la expropiación, en la sistemática de las leyes, se nos presenta como el instrumento jurídico, el más importante de todos, que constituye el cauce por el cual se opera el proceso redistributivo de la propiedad de la tierra, etapa ésta fundamental en los procedimientos de la R.A. (supra, Cap. II, pág:).

Sabemos que la R.A., en un amplio sentido (capítulo citado), viene a ser un proceso integral destinado a transformar una estructura agraria que se considera anacrónica, sustituyendo los caducos regímenes de propiedad, en especial el latifundio y minifundio, mediante la creación de un sistema más justo de la propiedad y de acorde con las exigencias de una explotación más racional, que posibilite en definitiva el desarrollo social y económico de los países. Pues bien, en este contexto general de las finalidades y de los objetivos que conlleva la R.A. es donde hay que situar la medida expropiatoria (13). Medida que debe ser estructurada sobre unos presupuestos más flexibles que las del tipo ordinario y más aptas para cumplir su cometido. Tales presupuestos serán los que, en definitiva, expliquen la implantación en el meca

nismo expropiatorio de actos más sumarios que los vigentes para el procedimiento ordinario (tales como la toma de posesión del objeto expropiado) y en la instrumentación de privaciones de valor, fundamentadas en la concepción de la propiedad agraria.

3. LA INDEMNIZACION.- SU EVOLUCION Y CONCEPTO ACTUAL.-

El punto central de la institución expropiatoria es la indemnización. - Sobre ella han girado las más encontradas posiciones. Basta echar una hojeda a las experiencias legislativas de los países y a las opiniones sustentadas por los más selectos tratadistas.

La indemnización acompaña siempre a toda medida expropiatoria, adquiera ésta el matiz o la modalidad que fuere. Ello no quiere decir que la indemnización tenga la misma entidad en todos los casos, puesto que su cuantía puede variar según los supuestos. Esto es lo que ocurre precisamente en materia agraria.

A fin de poder valorar lo más exactamente posible este elemento expropiatorio, seguidamente vamos a referirnos a la evolución de la indemnización a través del proceso histórico y a su significación actual en los Derechos más avanzados.

3.1. Evolución del concepto de la indemnización expropiatoria. Especial referencia a la teoría del "justo precio".- Siguiendo a VILLAR PALASI (14), podemos delinear la evolución de la indemnización expropiatoria partiendo de la teoría del "justo precio", principio que ha sido aceptado, y aún lo es, por los Derechos de casi todos los países.

3.1.1. El citado autor distingue dos etapas. Una que se extiende durante toda la época del Derecho administrativo tradicional.

La técnica del "justo precio" en la expropiación forzosa no es una invención puramente administrativa, sino, por el contrario, es una aplicación al campo administrativo de una técnica secularmente civil.

En el Derecho romano la indemnización sólo se basaba en una causa de mera liberalidad por parte de la Administración y era más bien excepcional.

La técnica del "justum pretium" es aplicada, mediante una traslación - del Derecho civil al público, por la glosa del siglo XIII, basándose fundamentalmente en unos textos de Maximiliano y Dioclesiano (15). Mientras la filosofía escolástica construye toda la teoría del "justo precio" a un nivel puramente moralista. Pero es cabalmente a instancia de la doctrina de la Iglesia cuando se plantea el problema estricto de la indemnización debida, a causa de la intervención de los Príncipes o del Emperador en los bienes eclesiásticos (16).

Este es el período del Derecho administrativo tradicional, en el cual era necesario la concurrencia de un doble requisito: la existencia de una Ley, para determinar la procedencia de la indemnización, y la determinación del "justo precio" por el juez. La Administración interviene en el procedimiento como parte de una relación bilateral, sinalagmática, en la que el "justo precio" se presenta como exigencia de un equilibrio económico "inter pares".

Esta idea del "justo precio" es recogida y lanzada a todo el ámbito del Derecho administrativo por la Declaración de Derechos francesa de 1789 (art. 17), idea que será recogida por todas las Constituciones del siglo XIX y - por las leyes especiales de expropiación, bajo la fórmula de la indemnización justa. Los principios rectores de la indemnización son dos: la expropiación forzosa es considerada como expresión de un contrato civil y, por otra parte, del principio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

Toda esta legislación de moldes civiles sobre el "justo precio" expropiatorio dura, concluye VILLAR PALASI, lo que dura el Estado burgués de derecho. En los comienzos del siglo XX el Estado abandona su actitud de neutralidad.

3.1.2. Terminado aquel período comienza la época del Derecho administrativo moderno. La técnica clásica del "justo precio" es atacada desde varios ángulos. Por un lado, los criterios indemnizatorios ya no se fijan exclusivamente a través de los precios de mercado, como en la época anterior, sino - que se introduce otros basados en el acto del propio particular y en las declaraciones fiscales del mismo ante Hacienda pública. Se va eliminando la lesión del sexto. Por otra parte, se introducen nuevos sistemas de valoración, apartándose poco a poco del sistema del tercer perito, tales como los Comités de valoración, en los que están presentes las partes interesadas, y, por fin, se llega a la fijación unilateral del precio por la propia Administración en los casos en que la expropiación actúa como medida sancionatoria, en las transferencias coactivas, en la tasación de precios, en la prestación "in natura" de los particulares sin indemnización y en las nacionalizaciones: (17).

Todas estas nuevas técnicas salen del esquema del equilibrio económico bilateral. La Administración se convierte en agente de redistribución de rentas, asumiendo su verdadera función conformadora del orden social. Gracias a estas nuevas técnicas el Derecho administrativo va adquiriendo una "perspectiva propia" (VILLAR PALASI).

3.2. De la indemnización plena a la indemnización adecuada.- Hasta aquí hemos examinado, a grandes rasgos, la evolución experimentada por la indemnización expropiatoria a través de la Historia. Conviene ahora que nos fijemos con más detalle en el alcance conceptual de la indemnización plena, propia del Derecho administrativo tradicional, y de la indemnización adecuada, admitida en la actualidad, en base a los Derechos de aquellos países en los -

que la expropiación ha experimentado un mayor avance.

Por "indemnización plena", como sinónimo de indemnización justa, suele entenderse el resarcimiento al expropiado "de la totalidad del quebranto económico que padezca su patrimonio como efecto de la expropiación" (18). - Dicha concepción, según la doctrina más extendida, comprende los siguientes principios: 1º) se atiende a la satisfacción plena de los perjuicios objetivos, no a los perjuicios meramente subjetivos; 2º) se admite la indemnización por perjuicios ocasionados a bienes residuales del expropiado o de terceros, a consecuencia de la ejecución de obras públicas; y 3º) se admite la indemnización de los daños ocasionados y que no eran previsibles en el momento de la expropiación (19).

3.2.1. El paso de esta concepción plena a otra menos plena, denominada "indemnización adecuada" se observa perfectamente en el Derecho alemán. El artículo 153 de la Constitución de Weimar se aparta del principio de la indemnización plena al admitir la llamada "indemnización adecuada", que también es consagrada por las Constituciones locales promulgadas a partir de 1945. La "indemnización adecuada" comprende únicamente el valor mínimo afectado directamente por la expropiación, pero no los otros daños que sobrevienen y, en especial, la pérdida de ganancias. En definitiva, el nuevo concepto pone sobre el tapete la necesidad de valorar las circunstancias particulares de cada supuesto. La adecuación de la indemnización consiste en la compensación equitativa entre las partes (20).

3.2.2. Es en el Derecho italiano en donde la evolución comentada se ha manifestado con más nitidez. Junto a la institución ordinaria (Ley de 15 de junio de 1865), inspirada en el principio del justo precio del bien expropiado, en un régimen de libre contratación, se han ido promulgando una serie de legislaciones concernientes a materias especiales, económicas y sociales - sobre todo, que vienen a moderar aquel principio, en consonancia con el logro de determinadas finalidades colectivas. Al mismo tiempo, la orientación

jurisprudencial sigue el mismo derrotero; la misma afirma que "el concepto absoluto de indemnización es en su pretendido significado rigurosamente literal y etimológico ("rendere indenne"), no encuentra proporción con el sistema positivo vigente, por cuanto prescinde del todo de elementos históricos y sistemáticos ... y sobre todo carece de la necesaria consideración del desarrollo y de la evolución que el concepto de indemnización ha padecido en el tiempo, a través de las varias leyes relativas a la expropiación por utilidad pública" (21).

Esta orientación no solo tiene lugar en la legislación ordinaria y en la doctrina jurisprudencial, sino que la misma trasciende a la Constitución de aquel país. VIRGA, refiriéndose a dos principios constitucionales de la expropiación, pone de manifiesto que la "Constitución, aun haciendo expresa salvedad del derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, no exige que éste represente en todos los casos el equivalente económico del valor de los bienes expropiados, ni exige, a diferencia de la Constitución de Bonn y de otras Constituciones, que el mismo sea "justo o integral; por esto es remitido al legislador ordinario la determinación de los criterios a observarse para la liquidación de la indemnización expropiatoria" (22).

En conclusión, la fijación del criterio a seguir en la determinación de la indemnización debe hacerse sobre la base "de una compleja evaluación de elementos técnicos, económicos, financieros y políticos" bajo el control, claro está, de la jurisdicción competente (23).

3.3. El principio de igualdad como fundamento de la indemnización expropiatoria.- Más arriba habíamos indicado que el principio de igualdad ante las cargas públicas se convierte desde el primer momento en el fundamento más sólido de la indemnización justa.

Según la doctrina más generalizada, por acarrear la expropiación una privación patrimonial singular, existe una actuación administrativa que perjudi-

caja un ciudadano a un grupo de ciudadanos en beneficio de los demás, rompiéndose de esta suerte el principio de igualdad ante la Ley, que deberá restablecerse mediante la justa indemnización que la expropiación forzosa postula (24).

Empero este principio, como todos los de naturaleza jurídica, es un principio histórico y por lo tanto sujeto a evolución, de acuerdo a las vicisitudes reinantes en cada época (25).

Por ello, nos será de mucha utilidad examinar la expansión de su evolución conceptual, para que así podamos precisar su actual alcance y vigencia, dentro del concepto hodierno de la indemnización expropiatoria.

3.3.1. Igualdad legal.— El principio de igualdad fue uno de los tres principios proclamados por la Revolución Francesa y uno de los consagrados por la declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Se ha observado que la igualdad proclamada por los revolucionarios franceses, a inspiración de los pensadores del liberalismo clásico, ha sido una igualdad legal o formal, la que según RUIZ DEL CASTILLO, se expresaba en la vigencia de las mismas leyes y tribunales, en la ecuación entre el delito y la pena, en la proporcionalidad del impuesto, en la igualdad civil y política, etc (26).

Este tipo de igualdad significa pues neutralidad por parte de la Ley y la autoridad, "dejando que las distinciones sociales sean la obra del juego espontáneo de las fuerzas individuales y del mérito personal de cada cual. Los hombres se distinguen entre sí en razón de su talento, virtud, constancia en el trabajo, etc. El juego espontáneo de estas fuerzas tiene que dar por resultado una diferenciación y jerarquización social, las cuales justas porque se apoyan en los méritos personales de las unidades que toman parte en este juego competitivo de la vida económica y social" (27).

Es decir, según esta fórmula lo que importa es la igualdad ante la Ley,

~~la igualdad material o vivencial no importa, ella tiene sus propias leyes.~~

"El principio del orden individualista -escribe HAURIOU (28)- es que cada cual viva su vida, con sus riesgos y peligros; se limita (la igualdad legal) a dar a cada individuo los mismos medios jurídicos de acción y a retirar los obstáculos que, en el Antiguo régimen provenían de dos privilegios de clase".

3.3.2. Modernamente el principio de igualdad es entendido de forma diversa, en consonancia con el papel de gestor del orden social asumido por el Estado.

Si en los siglos XVIII y XIX se consideró a la libertad como el fundamento de la prosperidad y consiguientemente de la justicia, en el siglo XX el principio rector es la igualdad real o material entre los hombres, en base a la justicia social, justamente para conseguir aquella libertad, pero - en su auténtica dimensión, la libertad real.

En este sentido son muy atinadas las afirmaciones de YURRE: "La igualdad tiene hoy un sentido primariamente económico. El ideal por el cual se libran las más duras batallas es la redistribución de las riquezas, que se ~~han~~ ido - concentrando en una minoría... En cambio, el ideal de la igualdad de la época de la Revolución francesa prescindía completamente del aspecto económico y atendía exclusivamente al aspecto jurídico" (29).

En todo caso, no conviene que nos detengamos en más detalles. La evolución, el paso de la igualdad ~~formal~~ a la material, está señalado. Lo importante es retener que ahora, para el hombre actual, lo primario es la igualdad material, aquella que importa una nivelación entre las capas sociales o al - menos que tiende hacia una mayor igualación social.

3.3.3. ¿Qué conclusiones se pueden extraer de las ~~precedentes~~ consideraciones?

Entendemos que cuando el principio de igualdad es alegado como fundamento de la indemnización justa ~~reestablecimiento~~ del equilibrio económico en el patrimonio del expropiado- se está aludiendo a la igualdad de carácter formal, aquella que se mantiene al margen de toda regulación en el mundo social de los bienes. Tal igualdad ha sido la actuante en la expropiación clásica y lo es aún hoy día en la mayoría de las leyes especiales de expropiación.

Hemos comprobado que el Estado moderno tiene reconocido el derecho de intervenir en el saneamiento de la vida económica y social del país. Por tanto habrá casos en los que aquel total reestablecimiento en el patrimonio individual no sea lo procedente ni lo justo. No será lo procedente cuando la actividad pública tenga como objetivo, pongamos por caso, la reordenación de toda una parte de la sociedad sobre bases más racionales que las imperantes hasta entonces; y no será lo justo, precisamente porque en tales casos se está actuando una mayor igualación social entre los hombres, en íntima conexión con la justicia social (30).

4. HACIA UN CONCEPTO DE EXPROPIACION AGRARIA.

A continuación nos avocaremos a construir un posible concepto de expropiación agraria para lo cual giraremos fundamentalmente sobre la idea central de la institución expropiatoria: la indemnización. Si hay un elemento que nos puede servir de apoyo para caracterizar y ahondar en la naturaleza de la expropiación en materia agraria es éste de la indemnización.. No obstante, la indemnización no es el único ni el exclusivo factor definidor de la expropiación agraria. No debe perderse de vista que la misma está involucrada dentro del proceso general de toda la R.A. y, por consiguiente, es el instrumento jurídico más idóneo para encauzar el proceso de redistribución de la propiedad de la tierra, sin que en esta perspectiva general aparezca la indemnización con la importancia con que actúa en determinadas circunstancias.

4.1. La expropiación-sanción.- El principio sobre el cual se apoya el estatuto de la propiedad agraria es la función social (supra, Cap. II, pag.) Pues bien, en el incumplimiento de las obligaciones que dicho principio implica se ha visto el fundamento de la medida expropiatoria en materia agraria. Lo que es más, cuando tal incumplimiento tiene lugar, ésta puede operar como técnica sancionatoria, transcendida en el monto indemnizatorio pagado al expropiado.

Estamos pues en presencia de lo que se suele llamar la "expropiación-sanción". Tal denominación es utilizada por parte de la doctrina española - (GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ PEREZ, VILLAR PALASI entre otros (31)) y de la doctrina italiana (PUGLIATTI, MIELE, VIRGA (32)). Por su parte, la colombiana Beatriz LIZARAZU escribe que: "la expropiación es en estos casos a manera de una pena por su incumplimiento con sus deberes para con la sociedad" (33).

4.1.1. Crítica a la terminología empleada.- Un primer problema a resolver es el de inquirir sobre la significación jurídica del apelativo de "sanción" añadido a la expropiación.

No todos los autores aceptan la expresión "expropiación-sanción". D'ANGELO, partiendo de la distinción entre la expropiación (cuya causa justificativa está en la realización de la utilidad general) y la confiscación (en donde la evacuación sancionatoria de los bienes privados está fundada en el comportamiento "antijurídico" del sujeto), concluye que "nose puede por consiguiente atribuir carácter sancionatorio -no obstante las afirmaciones en sentido contrario- a las expropiaciones de los bienes productivos no explotados por el propietario y en particular de los terrenos inconvenientemente cultivados o sujetos a obligaciones de mejoramientos incumplidos, las cuales vienen directamente a realizar una de las finalidades del interés general ..." (34).

En el mismo sentido, SANDULLI pone de manifiesto que "en tales casos - la función de la expropiación permanece exclusivamente en aquella de la realización de un específico interés público; la sustracción del bien al propietario no tiene, en efecto, carácter de sanción; empero, tiene el fin de permitir que venga lograda de esta forma aquella función social que el propietario descuidó" (35).

La objeción argumentada por los mencionados autores es correcta, toda vez que la misma parte de una concepción estrictamente técnica de la sanción. Por tanto si la sanción es connatural a la confiscación (especialmente a la de tipo penal), a causa de la conducta antijurídica del individuo, no lo es para la expropiación. Hasta aquí el razonamiento es perfecto.

No obstante, cuando los autores basan la expropiación-sanción en el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad, no se están refiriendo a la ilicitud penal o civil de la conducta del expropiado. De manera que no están aludiendo a un concepto técnico de sanción, al menos como la doctrina penal y civil lo entienden. Aquí la sanción opera a un nivel distinto que el estrictamente técnico. Expropiación-sanción en definitiva, quiere significar la pérdida de valor de los bienes del expropiado, a través de la cuantía indemnizatoria, valor que probablemente no perdería en el caso de una expropiación ordinaria.

Es decir, expropiación-sanción, de acuerdo a un sentido amplio de esta palabra, quiere aludir a una idea de gravamen, de mal o de castigo, que recae sobre el propietario por el incorrecto disfrute de sus bienes, según las obligaciones que le suele atribuir la Ley. La expresión técnicamente puede confundir, pero, una vez aclarada su acepción, no se le puede negar expresividad y utilidad.

Finalmente, teniendo en cuenta que la expropiación-sanción no es una institución independiente de la figura ordinaria, tal como lo hemos demostrado

... las objeciones de D'ANGELO y SANDULLI, al querer separarlas, queda sin efecto. Ya hemos dicho, en todo caso, que estamos ante una modalidad de - una institución matriz.

4.1.2. Fundamento.- El fundamento de este tipo de expropiación está íntimamente conectado con el principio de la función social de la propiedad. - Esta implica obligaciones, a más de los derechos, que no pueden ser desatendidas por los propietarios. Así lo ha entendido uno de los más renombrados juristas italianos, Giorgio del VECCHIO, que al referirse a la propiedad agraria manifiesta que "el deber de la coexistencia y la atención al bien común hacen que esta especie de propiedad no pueda estar exenta de ciertas obligaciones, la transgresión de las cuales llevaría por consecuencia un - injusto daño para los otros propietarios y para los no propietarios del suelo. En circunstancias determinantes, también la omisión de toda actividad agrícola puede legitimar ciertas sanciones" (36).

Esta es también la autorizada opinión de DE CASTRO: "La explotación agrícola es el por qué y la condición de la consideración jurídica especial que merecen los derechos y las facultades sobre los predios; en caso de - carencia del cultivo adecuado, falta la razón para su protección jurídica agraria y, en cambio, se justifican las medidas represivas" (37).

Uno de los objetivos fundamentales de las leyes que estamos estudiando es el de hacer posible el paso de una agricultura arcaica y rudimentaria a otra más racional y eficiente (supra, Cap. II, pág.). Indudablemente - ésta es también una de las finalidades que se persigue con la expropiación agraria y, por añadidura, con la expropiación-sanción, castigando con la - pérdida de su propiedad al propietario inobservante. De esta forma la expropiación se transforma en un medio efectivo que posibilita la adquisición de ciertos bienes, a fin de que éstos puedan ser gestionados por otros sujetos más capaces y más hábiles en guisa de asegurar una más racional explotación del bien. En estas hipótesis, nos dice un autor italiano, "aun -

debiéndose asegurar una indemnización al titular del derecho de propiedad, el procedimiento ablativo ... adquiere inevitablemente un caracter sancionatorio" (38).

4.1.3. Naturaleza jurídica.- Jurídicamente la expropiación-sanción ¿es una auténtica expropiación o bien se trata de una medida confiscatoria?. Ya habíamos adelantado que estamos en presencia de una institución expropiatoria, si bien con ciertas características que la hacen distinguirse del tipo ordinario y de cualquier otra especialidad expropiatoria. Adentrémosnos aún más en su significación jurídica.

A. VILLAR PALASI, acercándose a la naturaleza jurídica del tipo expropiatorio examinado, lo califica como una técnica que "hace aproximar la expropiación en sentido clásico a la confiscación (39), suponiendo un procedimiento intermedio. De común con la confiscación tiene la causa de privación, título "penae" y no título "superementis dominii", como en la expropiación, para utilizar la terminología de Grocio. No se trata en ella de un despojo al patrimonio de los "productae instrumenta et sceleris" (Código penal, Legislación de Aduanas, divisas, abastecimiento, etc.), es decir, de una incautación por incumplimiento de un deber concreto de tipo negativo (deber de abstenerse), sino, por el contrario, de una infracción a un deber positivo, de realizar el contenido de su derecho según las exigencias de la comunidad. Ambas situaciones son, desde luego, profundamente diferentes. La doctrina alemana utiliza las técnicas respectivas de "Einziehung" y "Verwirkung", - despojo y abandono. Los glosadores llamaban a estos casos la "oblatio dominii quando jus non este acquisitum actualitater" (JASON). En estos casos, la expropiación se aproxima a lo que DEBEYRE llama la "mesure de police" (40) Conviene ~~abundar~~ y precisar estas afirmaciones.

Por un lado, ¿qué significa esa aproximación entre la expropiación y la confiscación? Se nos dice que la misma tiene lugar en la causa de privación

(título "penae" y no título "superementis dominii"). Es obvio que en la expropiación-sanción la medida hasta cierto va dirigida contra la persona, propietaria del objeto expropiado. La conducta del propietario es de primordial importancia y, por tanto, no existe una abstracción lisa y llana entre él y la cosa objeto de su derecho, como ocurre en la expropiación ordinaria (41). Ahora bien, el título "penae" no puede ser entendido en un sentido estrictamente técnico, en atención a la conducta antijurídica de la persona. Bien es verdad que el citado autor distingue perfectamente entre los productos e instrumentos delictivos (penados por la Ley, por la comisión de un delito o una falta) -confiscación- y la infracción a un deber positivo -expropiación-sanción-. Ambas figuras jurídicas se dirigen en suma contra la persona, por hacer lo que no debía de hacer, en un caso, y por no hacer lo que debía de hacer, en el otro.

Hay otra aproximación a la confiscación, en conexión a la causa de privación, entendida ésta como la conducta inoperante del expropiado. Nos referimos a la privación de valor, que tiene lugar en ambos institutos. Cuanto mayor sea la inoperancia del individuo tanto mayor será la gravedad de la privación, el péndulo se inclina hacia la confiscación; y cuanto menor sea -aquella inoperancia menos grave será la privación, el péndulo se inclina hacia la expropiación normal.

B. Hecha la aproximación hacia la confiscación, aproximación relativa, hagamos ahora la aproximación hacia la expropiación, aproximación realmente sustantiva. Hay una fundamental: en todo caso debe ser materializado, al menos, un mínimum indemnizatorio, mínimo que será mayor o menor según que la conducta del expropiado sea más o menos negligente. Y esto porque al fin y al cabo existe un reconocimiento expreso de un derecho subjetivo, el de la propiedad privada, por más de que el mismo venga mediatizado por consistentes obligaciones.

Además, en la expropiación-sanción la transferencia de la propiedad se -

opera a favor de unos particulares (los beneficiarios de la medida), tal como en ocasiones ocurre en la misma expropiación ordinaria, y no en beneficio de la Administración, como necesariamente tiene lugar en la confiscación (42). Por lo tanto, no es correcto separar tajantemente, en la causa de privación, la ligazón que existe entre la cosa objeto de privación y el sujeto expropiado, como lo hace VILLAR PALASI. Esto está en relación con la concepción del derecho de propiedad actuante en estos tipos de expropiación. La propiedad (y por consiguiente su objeto: el bien expropiado) tiene un destino que cumplir (función social); si unos propietarios no lo cumplen, habrá otros que lo puedan hacer.

En conclusión, la expropiación-sanción es una institución expropiatoria. Si en ciertos aspectos (medida contra el propietario e indemnización reducida) se aproxima a la confiscación, no será esta aproximación como manifestación de una identificación, sino como expresión de una relativa similitud de objetivos (mayor igualdad social).

4.1.4. Expropiación-sanción y sujeto expropiado.- Tal vez una de las características más propias de la especialidad estudiada sea la ligazón que se da entre el objeto y sujeto expropiado. Permítasenos insistir en esta particularidad, para así ir deslindando la auténtica dimensión de este tipo expropiatorio, en su actuación dentro de la materia agraria y en íntima conexión con otras figuras afines.

Entre la propiedad de la tierra, bien productivo por excelencia, y la actividad del propietario, o más propiamente del empresario agrícola, existe una íntima trabazón. En el moderno Derecho agrario dicha trabazón es clara e inequívoca (supra, Cáp. II, pág.).

A la hora de configurar y caracterizar la expropiación-sanción (y no sólo en atención a esta especialidad, sino también con referencia a todas las -

hipótesis expropiatorias en materia agraria) resulta fundamental retener dicho ligamen. Este será el factor que nos dará pie para deslindar más acabadamente la figura que estamos examinando, de la institución ordinaria y de cualesquiera otra.

Al estudiar la expropiación en materia agraria, Franco BARTOLOMEI insiste en esta característica. En estas hipótesis, "la correlación entre el bien objeto del derecho de propiedad y el sujeto titular del correspondiente derecho se evidencia por la consideración que solo para determinados sujetos propietarios de determinados bienes es posible, según la Ley, el desenvolvimiento del procedimiento expropiatorio que ... descubre la trabazón, operado por el legislador entre el bien y el sujeto ...", de una tal trabazón, concluye, se prescinde en el procedimiento general de expropiación, el cual ciertamente no se funda en la finalidad política, propia de la materia agraria (43).

Esto es verdad. Una de las principales diferencias entre el tipo ordinario y la expropiación-sanción, y por ende de todas las manifestaciones expropiatorias en la materia examinada, es ésta la de la trabazón entre el bien y el sujeto. Trabazón que tendrá una mayor o menor transcendencia según los casos, reflejándose, en definitiva, en el monto indemnizatorio. Es decir, no estamos en presencia de un criterio cuya finalidad jurídica sea simplemente el de identificar al propietario, sino que lo que importa es la actividad que éste haya podido realizar en base a la cosa objeto de su derecho. Cuando dicha actividad sea mayor, mayor será la garantía económica que merezca, como consecuencia del acto expropiatorio; por el contrario, si su inoperancia es manifiesta, tal garantía disminuirá en igual proporción. Este planteamiento se debe en el fondo a la misma concepción de la propiedad agraria.

Ahora bien, BARTOLOMEI parece justificar la comentada ligazón exclusivamente en la finalidad política de estos procedimientos, afirmación que es válida hasta cierto punto. No cabe duda de que los tipos de expropiación que nos ocupan van englobados en unos procesos de cambio, al menos en un principio

de un sector de la sociedad. Las reformas agrarias tienen la finalidad de cambiar unas estructuras, las del sector agrario, que se consideran caducas y generadoras de injusticias, lo que en el fondo, conlleva unos objetivos políticos. Pero no son sólo los criterios políticos los únicos rectores de tales reformas, al menos en los países sudamericanos, sino que también son tenidos en cuenta los de tipo social, económico y jurídico. Tales objetivos son claramente consagrados por las Leyes de R.A.I. (supra, Cap. II, pág.)

Esta aclaración nos permite distinguir estos tipos de expropiación de aquellos que han sido empleados a inspiración de planteamientos estrictamente políticos, como sucediera en algunos procesos de R.A. hispanoamericanos (44), y que en definitiva ha constituido auténticas medidas confiscatorias. Ya veremos más adelante, al estudiar la vigente Ley de R.A. peruana (infra, Cap. VI, pág.), que en efecto se prevé un supuesto en que el criterio determinante de la medida expropiatoria adquiere una relevancia política indudable. Tal es el caso de las expropiaciones de las sociedades anónimas azucareras de la Costa peruana, eficientemente explotadas y cumplidoras incluso de sus deberes sociales. El motivo de expropiación es político, por cuanto implica la destrucción de determinados grupos de poder, económico y político. No obstante, a pesar de la carga política implícita en estas medidas expropiatorias, no estamos en presencia de técnicas confiscatorias, por cuanto siempre se materializa un consistente monto indemnizatorio.

4.1.5. La expropiación-sanción como instrumento de privación de valor.- Según la opinión más autorizada, la expropiación ordinaria se dirige exclusivamente contra la cosa, no contra su valor. De ahí se arguye toda la teoría de la "indemnización justa" (supra, pág.151) entendida ésta como "la indemnización que tiene por finalidad restablecer "in integrum" el equilibrio económico dentro del patrimonio del expropiado, operándose como un exacto contrapeso de los bienes o derechos objeto de la expropiación" (45).

Con la expropiación normalmente no suele pretenderse la consecución de

privaciones de valor, puesto que para tal objetivo existen instituciones - más adecuadas: la confiscación, los impuestos o las devaluaciones monetarias (46).

Hay casos en que puede ser defendible las tesis contraria. GARCIA DE ENTERRIA lo admite en el caso de que la expropiación se aplica como medio - de transformación de un sector social entero: la desamortización y la R.A. (cuando ésta va dirigida contra una estructura feudal de la propiedad). "Se comprende enseguida por qué en estos casos la expropiación es apta como institución ... para actuar privaciones de valor y por qué no lo es fuera de estas aplicaciones. En tales casos no sólo se pretende privar de un valor sin indemnización, sino que en ello se cifra justamente la operación de transformación social de que se trata, operación que para ello se presenta como necesariamente general". En estas hipótesis, concluye el citado autor, la expropiación-sanción se pone en juego por incumplimiento de la función social de la propiedad, de forma que se puede descontar la cuota de valor correspondiente a las funciones sociales desatendidas; la privación de valor es aquí una "privación con causa jurídica" (47).

Por lo que a la doctrina italiana se refiere, VIGNOCCHI también argumenta en parecidos términos. En estos casos la expropiación viene actuada por leyes inspiradas en finalidades sociales y en la modificación del régimen de ciertas categorías de bienes, a fin de instaurar regímenes más actuales de titularidad de los bienes y de implantar ordenamientos económicos más eficientes, lo que hace que la indemnización tienda a diferenciarse sensiblemente - del nivel de las evaluaciones de libre concurrencia (valor de mercado), criterio preferencialmente admitido por la expropiación ordinaria (48).

En conclusión, la expropiación-sanción como técnica empleada como privación de valor, actuado en atención a la función social de la propiedad, - encaja perfectamente en la expropiación agraria. No obstante, adelantándonos a posteriores consideraciones y tal como hemos tenido ocasión de compro-

barlo más arriba, hay que advertir que la expropiación agraria no sólo se - circunscribe al tipo sancionatorio, sino que incluso la misma abarca otros supuestos más amplios, en los que la privación de valor pierde su primaria importancia, para dar entrada a unos criterios técnicos, económicos, sociales y políticos, propios de todo proceso de R.A.

4.1.6. Es imprescindible al menos un mínimo indemnizatorio.- Desde el punto de vista de la técnica jurídica, toda expropiación debe ir acompañada de una indemnización, garantía económica del objeto expropiado, por ser ésta el elemento definitivo de aquella. La expropiación se distingue de otras figuras afines, en especial de la confiscación, porque lleva siempre aparejado el - pago de una cuantía indemnizatoria. Incluso en los casos de la expropiación-sanción entra en juego este requisito.

La sanción actúa como privación de valor en la medida en que el expropiado no haya cumplido con las obligaciones derivadas de la función social, pero no como sustracción del bien sin compensación de ningún tipo. Siempre será necesario alguna "consistente indemnización", en terminología de VIGNOCCHI, "intentándose con esto aludir a una forma de compensación cuyas modalidades, a pesar de resultar desvinculadas de los esquemas y criterios de la plena indemnización y confiadas a la discrecional determinación del legislador, sin embargo deben consentir una cierta mínima efectividad de la misma" (49).

Este planteamiento está en perfecta consonancia con el Derecho positivo sudamericano. Así las Constituciones (supra, Cap. III) al regular las expropiaciones agrarias, estipulan categóricamente la necesidad de indemnizar, si bien consagran criterios que lejos están de equipararse con la indemnización plena (Const. chi., art. 10, ap. 10ª) (50).

Esta puntualización de la necesidad de pagar un *minimum* indemnizatorio es importantísimo tenerlo bien claro. Es cierto que en determinadas circuns-

tan pronto se ha llegado a hablar de la "expropiación sin indemnización" (51), pero hay que advertir que en tales casos saldríamos del ámbito expropiatorio para meternos en el de la confiscación. En circunstancias excepcionales tal vez se llegue a admitir la exención de toda indemnización, para lo cual será necesario modificar las mismas Constituciones, en primer término, e instrumentar, por otro lado, nuevos mecanismos jurídicos (recuérdese el de la reversión ya admitido por algunas legislaciones agrarias sudamericanas) o construir o aceptar sistemas ideológicos que permitan una nueva concepción del régimen de bienes y de la sociedad entera (el socialismo, por ejemplo).

Si el Derecho positivo admite la propiedad privada difícil será consentir un mecanismo jurídico que no le reconozca cierta garantía económica, salvo casos muy excepcionales. En definitiva, aquí nos alejamos del campo estrictamente jurídico para meternos en el ideológico político, en donde las opciones son tomadas según la concepción que se tenga del hombre y de la sociedad.

4.2. Expropiación agraria por interés social..- En el apartado precedente - nos hemos referido a la expropiación-sanción, entendida como aquel tipo de expropiación aplicado a causa del incumplimiento de las obligaciones inherentes al principio de la función social de la propiedad agraria. Empero, la expropiación agraria no se reduce exclusivamente a la modalidad sancionatoria. Y esto, en base a la regulación contenida en las Leyes de R.A.I. de los países estudiados (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

En las mencionadas leyes existen hipótesis que no pueden ser en globadas en la llamada expropiación-sanción.

La R.A.I. se ha fijado unos objetivos a cumplir (supra, Cap. II) los - cuales son fundamentalmente de carácter social (el bienestar de la sociedad agraria) y económico (mayor productividad del sector agrícola), aparte de los de tipo político (mayor participación de la población campesina en el -

Poder), implícitos en todos los movimientos de esta naturaleza.

Para la obtención de tales metas se han ideado determinados planes socio-económicos, los cuales se irán realizando por etapas, coordinadas entre sí, siendo la primera y la más fundamental de todas el proceso de redistribución de la propiedad de la tierra. En esa transformación hay que eliminar la propiedad rústica contraria al principio de la función social, propiedad que en muchos casos adquiere rasgos semi-feudales, (supra, Cap. IV), y que, por consiguiente, debe ser justamente abolida. En esta hipótesis es indudable que la expropiación debe ser empleada con carácter sancionatorio, castigando ejemplarmente al propietario negligente con la privación del valor de su propiedad.

Es fácil comprender que en la obtención de aquellos objetivos entran en liza una serie de problemas que para solucionarlos las técnicas previstas no pueden ser ideadas simplísticamente. Por lo que se refiere a la expropiación, instrumento esencial en el proceso de redistribución de la propiedad, no puede ser reducida únicamente al tipo sancionatorio, ya que en ocasiones, en la aplicación de un programa de R.A. será necesario recurrir a la afectación de aquellas propiedades que estén cumpliendo con la misma función social, por un cúmulo de razones, que las iremos señalando a continuación.

4.2.1. Fines de la expropiación por interés social.- Más adelante cuando hablemos de la ~~causa~~ expropiatoria (infra, Cap. VI), examinaremos con más detalle la significación del "interés social"; recordemos, no obstante, que con tal expresión se alude al beneficio directo de la comunidad, agraria en este caso, y a la posibilidad de que el bien expropiado pueda pasar a poder de los particulares.

El Estatuto de la Tierra brasileño, el único por cierto, expone en su artículo 18 los "fines" a los que debe atender "la expropiación por interés

social", a saber: "a) condicionar el uso de la tierra a su función social; - b) promover la justa y adecuada distribución de la propiedad; c) obligar a la explotación racional de la tierra; d) permitir la recuperación social y económica de las regiones; e) estimular investigaciones piloto, así como la experimentación, demostración y asistencia técnica; f) realizar obras de renovación, mejora y valorización de los recursos naturales; g) fomentar la electrificación y la industrialización del medio rural; h) facilitar la creación de zonas de protección de la fauna, de la flora o de otros recursos naturales a fin de preservarlos de los actividades destructivas" (52).

El artículo citado puede ser reducido a los siguientes puntos:

1º) Utilización de la tierra de acuerdo con su función social (redistribuyéndola, explotándola racionalmente, asistiéndola técnicamente y protegiendo sus recursos naturales).

2º) Posibilitar la recuperación social y económica de las regiones (fomentando la electrificación y la industrialización del medio rural).

¿Si la expropiación es la técnica redistribuidora por excelencia de la propiedad, cómo es posible que cumpla con las finalidades expuestas?. Más concretamente aún, ¿con sólo la expropiación de aquellas propiedades mal explotadas podrían ser atendidas dichas finalidades?. Para permitir la recuperación social y económica de las regiones ¿no será necesario en ocasiones expropiar propiedades racionalmente explotadas para instalar investigaciones piloto e incluso cooperativas u otros tipos de empresa comunitaria?. La respuesta cae por sí sola.

Al examinar las Leyes de R.A.I. vemos que prevén hipótesis en las que - una propiedad racionalmente explotada, y por tanto en cumplimiento de su función social, puede ser expropiada. Para algunas, las más (L. bra., L. col., L. ecua., L. ven.) tales medidas sólo serán procedentes en casos excepcionales (infra, Cap. VI, págs.); para otras, las menos (L. chi. y L. per.) la

...expropiación de las propiedades eficientemente explotadas puede ser una medida de alcance general. Esta generalidad tiene lugar fundamentalmente en virtud de la fijación de un máximo de superficie (80 hectáreas de riego básicas para la L. chi., y de 150 hectáreas de tierras de cultivo, para la L. per.), que viene a actuar como causal expropiatoria, la de ~~mayor~~ enjundia en orden a la redistribución de la propiedad y en estrecha conexión con la concepción - institucional de la misma (infra, Cap. VI, pág.).

Volviendo sobre las preguntas planteadas, el proceso de R.A. tiene un - alcance tan vasto como profundo de todo el sector agrario. Su actuación no puede ser reducida a límites exigüos, como podría resultar de la expropiación exclusiva de las propiedades incumplidoras de su función social; es decir, usando una terminología muy extendida por la ciencia Económica, la R.A. no - puede reducirse a unos simples cambios conyunturales, puesto que ella, en el fondo, debe impulsar la transformación de las mismas estructuras agrarias. - Ya veremos que esta meta aparece difusa en algunas leyes de R.A.I. (L. bra., L. col., L. ecua. y L. ven.), mientras que en otras parece que se perfila con mayor claridad (L. chi., y L. per.), y ello, según creemos, por el hecho de que mientras unas, las primeras, interpretan la función social un tanto unilateralmente, desde el punto de vista de la racionalidad económica primordialmente, otras, las segundas, ponen el acento sobre la institución de la - propiedad entera, como manifestación de unos criterios sociales superiores - (propiedad comunitaria y, en general, empresa agraria dirigida por sociedades de personas).

4.3. La expropiación agraria como concepto omnicomprensivo. - A manera de conclusión, se impone ahora reunir las consideraciones vertidas a lo largo del presente capítulo en algunos puntos esenciales, que nos permitan perfilar el concepto de la expropiación agraria "in totum".

La expropiación-sanción no constituye una técnica única y omnipresente

en toda la materia agraria. La R.A. por ser un proceso transformador del sistema de propiedad vigente y, en consecuencia, del orden social agrario, exige que las medidas expropiatorias sean utilizadas ampliamente, hasta el punto de incidir incluso sobre aquellas propiedades eficientemente explotadas.

Si bien es verdad que en los supuestos de la expropiación-sanción tiene lugar una justa privación de valor, en los restantes, que hemos denominado de interés social (expresión ésta que, por cierto, puede hacerse extensiva a aquella), en los que la privación de valor pierde su primordial importancia, para dar paso a la expropiación como medida eminentemente redistributiva, envolviendo aún a las propiedades debidamente cultivadas, cumplidoras de su función social, es verdad, aunque no en la medida deseable, tal como se desprende del nuevo Estatuto de la propiedad agraria, más exigente y más perfecto que el hasta entonces en vigencia.

En este último sentido al propietario expropiado no se le sanciona por incumplir sus obligaciones. El ha actuado correctamente, acatando y observando las normas pertinentes. La privación de su derecho se debe pues a los altos fines económicos, sociales y políticos concurrentes en los movimientos de R.A.

Hay un punto fundamental. Toda vez que estamos ante la presencia de una técnica expropiatoria, el pago de la indemnización es una exigencia ineludible. La indemnización será mínima en el caso de la expropiación-sanción, y será adecuada, en atención a los intereses concurrentes, en los demás casos. Otra cosa es precisar dogmáticamente el "quantum" de la misma. Según una opinión que nos parece muy atinada, el monto indemnizatorio será siempre muy "discutible" (53). En las circunstancias económicas actuales ¿qué es lo justo? La justicia es cierta equivalencia entre las cosas y el Derecho positivo cumple su fin en su aspiración de aproximarse a la justicia, teniendo conciencia de la imposibilidad de su total realización. De todas formas, en materia agraria,

C A P I T U L O V I

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION AGRARIA

PLANTEAMIENTO PREVIO

En el presente capítulo nos avocaremos al estudio de la institución expropiatoria en sí, tal como viene regulada por las Leyes de R.A.I.

Nos referiremos, siguiendo un planteamiento muy difundido por la doctrina (supra, Cap. II, pág. 59) y por la mayoría de las legislaciones, a los elementos de la expropiación en materia agraria. El criterio metodológico a seguir será fundamentalmente el de examinar las peculiaridades de este tipo expropiatorio con relación a la institución ordinaria.

1. + ELEMENTOS PERSONALES.-

1.1. Expropiante.- El sujeto expropiante es el depositario o titular de la potestad expropiatoria. La actuación de la expropiación representa el ejercicio de un poder importante, de enorme trascendencia, pues puede implicar la privación del derecho de propiedad, derecho que es reconocido y garantizado por las Constituciones de casi todos los países entre los cuales están los sudamericanos (supra, Cap. III).

Si la potestad expropiatoria entraña un poder cuyo ejercicio puede acarrear tan graves consecuencias para los particulares, resulta imperativo que la misma sea atribuida a un órgano lo suficientemente representativo de unos intereses generales y abstractos, intereses en suma de la comunidad entera, es decir, un órgano que ofrezca las suficientes garantías en el empleo de tan importante poder (1).

1.1.1. Por lo que se refiere a las Leyes de R.A.I., la potestad expropiatoria normalmente viene atribuida a los mixtos organismos encargados a poner en marcha todo el proceso de R.A. Así lo estipula la Ley brasileña: "El Instituto brasileño de Reforma Agraria queda autorizado, a todos los efectos legales, a efectuar las expropiaciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley" (art. 22) (2) En el mismo sentido, pueden ser citadas: la Ley chilena: salvo casos muy excepcionales, las expropiaciones "serán decididas por acuerdo del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria" (art. 32); la Ley ecuatoriana (art. 10, ap. f); la Ley colombiana: "El Instituto colombiano de la Reforma Agraria queda facultado para adquirir tierras o mejoras de propiedad privada" (art. 54, párr. 1º); y la Ley venezolana: el Directorio del I.A.N. tiene la atribución de "decidir acerca de la adquisición, enajenación o expropiación de inmuebles" (art. 161, ap. 4º).

Los textos legislativos no son muy explícitos que digamos en lo referente a la atribución de la potestad expropiatoria a los entes ejecutantes de la R.A., entes que tienen personalidad jurídica reconocida, patrimonio independiente y que en suma pertenecen a la categoría de "entes autárquicos".

¿Ofrecen estos organismos las suficientes garantías como para ser depositarios de la potestad expropiatoria? Se puede apreciar, por parte de las Leyes, que dicha garantía sea asegurada, al menos dentro de los condicionamientos, especialmente los políticos, reinantes en cada país. Existe una primera garantía: es imprescindible que la potestad expropiatoria venga autorizada por la misma Ley, así lo entienden las Leyes citadas más arriba. Por otra parte, hay que tener en cuenta que estamos en presencia de unos organismos que están avocados a la realización de los objetivos de la misma R.A., de forma que la instrumentalidad propia de los entes institucionales se convierte en finalidad; en este sentido todas las leyes son bien

...explicitas (3).

Agreguemos a lo anterior que de los organismos ejecutivos de la R.A. suelen formar parte, y normalmente presidirlos, los propiamente Ministros del poder ejecutivo (v.: L. chil, art. 135; L. col., art. 8º; L. ecua., art. - 9º), con lo que se intenta supervisar la actuación de aquellos entes y hacer que los mismos atiendan a los fines generales y abstractos (4).

1.1.2. La novísima Ley peruana se aparta de la anterior orientación. Dicho texto legislativo atribuye la potestad expropiatoria al mismo Estado. Es el Poder ejecutivo el depositario de tal poder (art. 50, ap. g) in fine, con relación al art. 44). Así se nota los condicionamientos políticos reinantes en aquel País. Intuimos que con esta medida se ha querido dar efectividad a la R.A., por un lado, y, por otro, vincular el ejercicio de los actos expropiatorios a los fines de interés general propios del Estado Moderno.

No obstante la regla general, la Ley chilena llega a conceder el poder de expropiar al mismo Presidente de la República en aplicación a ciertas disposiciones de la anterior Ley agraria (Disposiciones transitorias, art. 2º).

Por su parte, la Ley brasileña, para las hipótesis de expropiación de propiedades de los Estados, Municipios, Distrito Federal y territorios, - concede la potestad expropiatoria no al I.B.R.A., sino a la misma Unión, con lo cual se obvia la lógica jerarquía de los entes públicos (art. 22, para lo único). -

1.2. Expropiado. - El expropiado es el titular del bien o derecho objeto de expropiación. En nuestro caso, será expropiado aquella persona, natural o jurídica, que sea propietaria de la finca rústica contra la cual va dirigida

el acto expropiatorio.

1.2.1. La identificación y cualificación del expropiado ofrece algunos problemas de interés, muy en consonancia con aquella peculiaridad propia de la expropiación en materia agraria, según hemos visto en el capítulo precedente.

En primer término, se aprecia una decidida preocupación, por parte de las Leyes de R.A.I., por identificar a los propietarios agrícolas lo más - correctamente posible. Tal es la orientación seguida por la Ley chilena - cuando dispone que la Corporación de la R.A. podrá requerir a los propietarios de los predios rústicos, dentro de un plazo no inferior a los treinta días, que presenten declaración jurada por escrito, "en la que se indique la superficie de los predios rústicos de que sean dueños en la totalidad - del territorio del País, con la ubicación de cada uno de ellos, tipos de - cultivo que en ellos se realice y otros antecedentes que la Corporación de la Reforma Agraria determine" (art. 162, párr. 1º). La Ley peruana, como - paso previo al procedimiento de expropiación, exige que los propietarios, - dentro de un plazo de sesenta días, "formulen declaración jurada sobre los predios rurales de que sean dueño, dentro del territorio de la República, - consignando los datos y especificaciones que indiquen los formularios elaborados para el efecto, presentando los títulos de propiedad y planos respectivos" (art. 50, ap. g)): Con esta medida, imprescindible para la aplicación de la expropiación, se quiere solucionar o paliar un mal muy común en los países sudamericanos: el mal estado de los registros. Por ello, la Ley ecuatoriana, carga sobre el propietario esta obligación, incluso con la - amenaza de sanción en caso de inobservancia (5).

Por otra parte, esta identificación no es solo a efectos meramente procedimentales, sino que la misma es un presupuesto para la "cualificación del propietario agrícola". A éste se le pide que declare, junto a los títulos de propiedad, los tipos de cultivo y todos aquellos datos que permitan la más -

exacta evaluación del predio, evaluación en la que va implícita la actitud desplegada por el propietario en el cumplimiento o incumplimiento de la función social de la propiedad, todo ello de acuerdo con las categorías jurídicas reinantes en materia de propiedad agraria. Esta cualificación del propietario tiene una enorme trascendencia práctica, según hemos adelantado y tendremos ocasión de comprobarlo posteriormente (infra, Cap. VII), en especial a lo referente a la cuantía indemnizatoria que como expropiado le corresponda.

1.2.2. ¿El Estado o las instituciones públicas pueden ser expropiadas?. Estamos en presencia de un problema clásico en la expropiación forzosa. Por parte de la doctrina y de la legislación comparadas no existe excusa alguna en admitir en que los bienes de los entes públicos puedan ser expropiados, toda vez que se traten de bienes pertenecientes al dominio privado. Cuando los bienes forman parte del dominio público del Estado la técnica expropiatoria no es la correcta, en estos casos se debe aplicar la técnica de las "mutaciones demaniales" (6), por reunir estos bienes la característica de la "inalienabilidad".

Esta distinción aparece perfectamente recogida en la Ley peruana. En el artículo 12 afirma que: "Los predios rústicos de dominio privado del Estado, cualesquiera que sea la autoridad administrativa o servicio público a que estén adscritos, sean destinados en la totalidad de su extensión a los fines de la reforma agraria", aclarando seguidamente que: "Estarán exceptuados, mientras se mantengan en esa situación, los predios o la parte de ellos dedicados por las entidades o servicios públicos a cumplimiento de sus propios fines de modo directo y sin derivar de ellos renta" (este último supuesto alude al dominio público).

Hay que advertir que para la afectación de las propiedades de los organismos públicos (7) las Leyes no siempre acuden al mecanismo expropiato-

rio. En este sentido, pueden ser citadas las Leyes de Chile (art. 29), de Perú (art. 46) y de Venezuela (art. 18), siendo ésta última la que como re gla general ha previsto la "transferencia gratuita" a favor del organismo ejecutante de la R.A.; es decir, estamos ante una pura y simple donación.

Por el contrario, hay supuestos en los que la técnica expropiatoria se considera procedente. Tal es el caso del artículo 13 de la Ley peruana - ("El régimen de la afectación de los predios rurales de propiedad de las - personas de derecho público interno, será el que esta Ley establece para - los predios de propiedad privada en lo que corresponde al pago").

Son dignas de mención las Leyes de Perú y Venezuela cuando prevén la expropiación de aquellos predios, de propiedad del Estado, dados en conce- sión para la exploración o explotación de hidrocarburos y demás actividades mineras (arts. 14 y 14, respectivamente).

1.2.3. Finalmente, por la importancia que tuviera en épocas pasadas, hay que consignar que ninguna de las Leyes de R.A.I. incluyen dentro de las - categorías de expropiables a los bienes de la Iglesia, exduyendo a ésta - de la categoría de sujeto expropiado. No obstante, llama la atención que la vigente Ley peruana (de 24 de Junio de 1969) se haya apartado de la orien- tación de la anterior Ley de R.A. (de 19 de Mayo de 1964), la que en su - artículo 15 disponía categóricamente que: "Los bienes rústicos de la Igle- sia, conventos, monasterios y asociaciones religiosas, cualesquiera que - sea su credo, serán afectados en integridad. Solo se exceptuaran las áreas dedicadas exclusivamente a la enseñanza, asistencia social, investigación científica y sostenimiento de dichas instituciones. No se aplicará esta excepción cuando se trate de fundos mal cultivados." Tal vez este cambio de postura se deba, al menos en gran parte, al decisivo apoyo que la Igle- sia peruana prestara a la actual Ley, fenómeno extendible hoy en día a ca- si toda Hispanoamérica (8).

1.3. Beneficiario.- Al examinar la expropiación ordinaria, hemos visto que por beneficiario puede entenderse "el adquirente inmediato en la transmisión forzosa que se efectúa" (ENTERRIA) o bien aquella persona, jurídica o física, "a cuyo favor se actúa la transferencia del dominio de los bienes objetos de la expropiación" (LUCIFREDI).

Habíamos dicho también que la separación entre la figura del expropiante (el titular de la potestad expropiatoria) y del beneficiario (a cuyo favor se opera la transmisión de bien expropiado) ha constituido una de las conquistas más positivas de la dogmática moderna. En la actualidad, no solo la Administración puede ser beneficiaria, sino que incluso pueden serlo los mismos particulares. Tal posibilidad encuentra su más característica plasmación en la denominada "expropiación por interés social". "Cuando la causa determinante de una expropiación es el interés social -escribe B. LIZARAZU-(9), podemos observar que los bienes objetos de la expropiación no pasan a formar parte del dominio ... del Estado, como sucede cuando el móvil es el interés o utilidad pública, sino que por el contrario dichos bienes vuelven a ser propiedad particular ...".

En materia agraria, expropiación por interés social, la categoría del sujeto beneficiario no lo posee el ente expropiante sino aquellas personas, naturales o jurídicas, a cuyo favor es actuado todo el movimiento de R.A. Los predios rústicos no pasan a favor del Estado o de los Entes de R.A.; tales predios son entregados a otros particulares, quienes se encargarán de cumplir con la finalidad propia de los mismos: explotarlos racionalmente, dentro de un marco de condiciones objetivas(10).

El anterior planteamiento teóricamente es correcto. Por eso se ha dicho que en las expropiaciones por interés social no es necesario acudir ("ite inutilis") al arbitrio de la cesión "ex post" por parte del expropiante, - por cuanto que el bien expropiado pasa directamente a la propiedad de los -

particulares beneficiarios (11), precisión no solo dogmática, sino inclusive de economía procedimental.

Ahora bien, ¿el traspaso directo de la propiedad expropiada al beneficiario, tiene lugar en las Leyes de R.A.I.? Sí y no.

1.3.1. Los problemas referentes al traspaso del bien expropiado en las Leyes de R.A.I.-

1.3.1.1. Los predios expropiados pasan a pertenecer en propiedad formal a los entes ejecutantes de la R.A.- Esta afirmación podría resultar improcedente en vista a lo dicho más arriba. Empero, ella es procedente teniendo en cuenta la regulación contenida en las Leyes de R.A.I.

En efecto, la Ley brasileña prescribe que "las tierras expropiadas a los fines de la reforma agraria" son "incorporadas al patrimonio del Instituto Brasileño de Reforma Agraria" (art. 24). La Ley colombiana habla que las propiedades expropiadas ingresan en el "patrimonio propio del Instituto Colombiana de la Reforma Agraria" (art. 15). La Ley ecuatoriana, - por su parte, expresa que las tierras expropiadas "constituyen patrimonio del I.E.R.A.C." (art. 16, ap. b)). La Ley peruana también incluye los predios rústicos expropiados en el "patrimonio asignado a la Dirección General de la Reforma Agraria y Asentamiento Rural" (art. 171, ap. b)). Y por fin, la Ley venezolana considera como patrimonio del I.A.N. todos los bienes adquiridos (art. 155, ap. 4º).

Es indiscutible que en la correcta terminología jurídica la palabra - "patrimonio" alude al derecho de propiedad, algo que alguien por legítimo título ha adquirido como "propio" (según expresa la Ley colombiana). Tal vez sea la Ley chilena la más clara de todas en el punto comentado: Una vez consignada la parte de la indemnización que ha de pagarse al contado,

"el Juez de Letras de Mayor Cuantía dispondrá que el Conservador de Bienes Raíces respectivo inscriba el dominio del predio expropiado a favor de la Corporación de la Reforma Agraria, sin más trámite" (art. 39, párr. 3º).

¿Estamos ante un derecho de propiedad pleno o ante una situación jurídica distinta a la que asigna dicho término?. La situación jurídica comentada no es exclusiva de las Leyes agrarias sudamericanas. El mismo hecho ha sido previsto por la Ley italiana de Sila de 31 de Diciembre de 1947, nº 1.629, en cuyo artículo 19 se prevé que la propiedad expropiada es adquirida por el Ente de la reforma agraria en "propiedad".

Un eminente tratadista de aquel país ha dedicado su atención al problema que estamos examinando. "Empero es obvio -escribe S. PUGLIATTI (12)- que aquí no se quiere aludir a una situación jurídica cuyo título y cuya naturaleza pueda ser definitivo del término empleado. Ese término (propiedad) no tiene particular valor técnico." Ahora bien, si no estamos en presencia de una propiedad, técnicamente hablando, ¿ante qué realidad jurídica estamos? El mismo PUGLIATTI nos contesta diciéndonos que "el ente es, bajo el aspecto formal, propietario, pero él no tiene facultad de goce respecto de la tierra, ni puede disponer del mismo libremente, puesto que tiene la obligación de proveer a la asignación, según la norma, y para los fines de la especial legislación de la reforma agraria" (13).

Esta última afirmación nos acerca al verdadero quid de la cuestión: el destino que tienen los predios expropiados de ser asignados a los auténticos beneficiarios de la R.A. En este sentido las Leyes de R.A.I. son inequívocas. "El I.R.A.C. -reza la Ley ecuatoriana, art: 16, ap. k)- no podrá considerar como patrimonio permanente los predios rústicos que pasen a su dominio, y, por consiguiente, solo podrá retenerlos el tiempo indispensable para la consecución de los fines establecidos en esta Ley".

Más, que de propiedad funcional, como en el caso de los bienes demaniales, se debe hablar aquí de "propiedad (puramente) formal, con una destinación particular, bastante análogo a la propiedad fiduciaria, empero no identificable con la misma. En relación a tal propiedad, adquiere relieve la destinación, a saber, deviene prevalente el momento dinámico; se tiene, en suma, particular atención al futuro de esta propiedad ... mientras que en la situación presente, que es la transitoria, aparece como mera forma. De este modo, integrándose el aspecto dinámico con el estático, frente a la propiedad (presente) del Ente, se pone aquella (futura) del labrador concesionario. Y no puede haber duda que la concesión da lugar a una situación de propiedad en sentido formal y sustancial: propiedad plena, en fin" (14).

1.3.1.2. Causas determinantes de la situación creada.- Una vez intentado el acercamiento al problema, desde el punto de vista técnico-jurídico, calificándolo lo más exactamente posible, conviene que indiquemos los motivos determinantes que han impulsado a las Leyes agrarias a acogerse a la fórmula de la "propiedad formal".

Creemos que dichas causas, fundamentalmente, son extrajurídicas, concretamente técnico-económicas, derivadas de la misma materia objeto de regulación. Sabido es que la R.A. es un proceso complejo tendiente a la modificación de la estructura agraria, en base a unos criterios de racionalidad económica (mayor productividad), en íntima conexión con otros de tipo social y político (supra, Cap. II). En vista de lo cual, las leyes de R.A.I. prestan suma atención a todo el proceso en conjunto, no sólo a la etapa de redistribución de la propiedad sino que también a la etapa de adaptación de la actividad agrícola a unos moldes de mayor racionalidad económica. Por ello se comprende que los asentamientos no puedan ser realizados inmediatamente una vez adquirida la propiedad, a través del acto expropiatorio; se precisa, por el contrario, cierto tiempo para que los beneficiarios de la

... reforma puedan ser equipados técnicamente, o al menos, provistos de la asistencia oportuna, y puedan contar con una formación profesional idónea, de la que normalmente suelen carecer los agricultores de países atrasados (recuérdese la institución del "asentamiento" -L. chi. y de los "comités especiales" -L. per.-), y con un respaldo económico suficiente; de lo contrario todo el proceso puede venir abajo, como en parte ha ocurrido en algunos países (Bolivia).

Pues bien, ante tales circunstancias se plantea una situación jurídica que, como la planteada, debe ser regulada, en aras de un principio jurídico reconocido por todos: la seguridad, en este caso, de un derecho de tanta importancia como el de la propiedad. Esta propiedad, salvo casos muy excepcionales, no pasa directamente a poder de los particulares beneficiarios de la reforma, en atención a aquellos principios de tipo técnico y económico, pero mientras llegue ese momento resulta imprescindible prever una técnica que asegure la suerte de tal derecho, derecho que no puede ser lanzado a un "vacío jurídico".

1.3.1.3. Protección jurídica de los predios expropiados.- Como manifestación de aquella propiedad formal atribuida a los organismos de la R.A. todas las Leyes de R.A.I., en el lapsus de tiempo transcurrido entre la expropiación y la asignación de la propiedad a los particulares beneficiarios, han dictado disposiciones dirigidas a protegerla.

En tal sentido merece ser destacado el artículo 56 de la Ley chilena - que dispone que "los predios rústicos adquiridos a cualquier título por la Corporación de la Reforma Agraria en conformidad a esta ley se refutarán, en todo caso, con título saneado, el que no podrá ser impugnado por causa alguna". No solamente los títulos deben ser considerados exentos de vicios de todo tipo y de todo gravamen, sino que incluso el organismo competente debe intervenir en cualquier asunto en que esté en juego la propiedad sometida - bajo su custodia (v.: L. bra., art. 37, L. chi., art. 135; L. col., arts. 2

al 8; L. ecua., art. 16; L. per., arts. 148 - 152; y L. ven., arts. 154 + 165).

1.3.1.4. ¿Quiénes son los auténticos beneficiarios?. Una vez intentada la aproximación a la situación jurídica planteada, conviene que respondamos a tal pregunta.

Según el planteamiento realizado, por tratarse de una expropiación por interés social, la propiedad de los bienes expropiados pasan directamente a los particulares beneficiarios y no al ente expropiante, toda vez que la expropiación suele constituir un título de adquisición de la propiedad.

¿Ocurre igual en las Leyes de R.A.I.? Todas las Leyes recurren a actos de cesión posterior a la medida expropiatoria a favor del agricultor, individual o colectivamente, que es denominado como "beneficiario", (L. bra. y L. ven.), "asignatario" (L. chi.: asignatario es "El beneficiario de tierras asignadas por la Corporación de la Reforma Agraria en conformidad con esta Ley", art. 1º, ap. f)), "parcelario" (L. col.), "adjudicatario" (L. ecua. y L. per.). Nosotros utilizaremos el apelativo de "beneficiario" (o beneficiarios) por ser el más expresivo y correcto.

La fundamentación de dichos actos debe buscarse en las razones apuntadas más arriba, de adecuación de una agricultura rutinaria a otra moderna, que exige, antes de que el bien sea atribuido en propiedad al beneficiario, la adopción de una serie de medidas (elección de beneficiario de acuerdo a los requisitos exigidos -supra, Cap. II, pág. 53-, selección de la tierra según el tipo de cultivo a practicar, instalación de infraestructura, etc.). Mientras tanto, la propiedad es retenida por el Ente, en espera de que sean subsanadas las condiciones antedichas, una vez cumplidas las cuales, la propiedad expropiada pasará a poder del beneficiario mediante la celebración de un acto solemne.

El beneficiario de la expropiación en materia agraria, que es el mismo de la R.A. en conjunto, se mantiene indeterminado en el momento de la actuación del acto expropiatorio, puesto que todo agricultor, cumpliendo los requisitos exigidos por la Ley, es potencialmente un beneficiario. Dicha indeterminación se disipa y deja paso a la "determinación del beneficiario" en el acto de atribución solemne de la propiedad, una vez llenados los extremos de la reordenación agraria.

Este razonamiento creemos está de acuerdo con la orientación seguida por algunas Leyes de R.A.I. En este sentido, puede ser citado el artículo 74 de la Ley chilena: "La asignación de tierras será acordada por el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria. El acta de asignación, que el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación deberá expedir dentro de los noventa días siguientes al referido acuerdo, expresará las obligaciones y prohibiciones a que estará sometido el asignatario en conformidad a la presente ley, y sus reglamentos. Dicha acta, aceptada por el asignatario en forma expresa, sin restricciones y por escrito, constituirá el título traslativo de dominio. Su inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces correspondiente, transferirá el dominio al asignatario. El Conservador agregará copia de la misma al final del Registro correspondiente".

(14a)

Se nos dice que la asignación de la tierra al beneficiario (asignatario en la terminología de la Ley comentada), acordada por el organismo competente, vendrá formulada a través de un "acta". Por acta normalmente suele entenderse la relación o certificación escrita de lo acordado. Tenemos entendido que tal acuerdo consiste en la traslación del dominio, constituyendo el acta el título que formaliza tal traslación, en espera de su inscripción en el Registro correspondiente. Estamos pues en presencia de lo que hemos llamado la "determinación del beneficiario". Es en este momento cuando el bien expropiado pasa en propiedad a favor del beneficiario, y no antes. Por otra parte, en el citado artículo no se dice que el derecho asignado sea de pro-

propiedad del ente otorgante, sólo se materializa la transmisión de dominio "in via recta" del expropiado al beneficiario. Además, no estamos en presencia de un negocio jurídico bilateral, como la compraventa, por ejemplo, cuya utilización hubiera significado el reconocimiento de que el Ente transmitía un derecho propio; todo lo contrario, más bien se trata de un negocio jurídico unilateral, por el cual el Ente, al mismo tiempo que posibilita la transmisión del derecho, estipula una serie de obligaciones a cargo del beneficiario (15), siendo la principal el pago del precio ^{del predio} asignado (L. chi., art. 75, ap. a)(16).

He aquí otra particularidad de la expropiación en materia agraria, en donde es al beneficiario a quien corresponde la obligación de pagar la indemnización; no obstante, debido a graves razones de tipo financiero, es el ente expropiante el que paga la indemnización, a nombre del beneficiario.

Al mismo planteamiento responde la Ley venezolana, aunque utilizando una técnica distinta. En el capítulo II ("De los procedimientos de las dotaciones") del Título II, se prevé un procedimiento por el cual tiene lugar la "identificación del beneficiario", sin presuponerse que el bien expropiado haya pasado a pertenecer en propiedad plena al ente expropiante (ya dijimos que el predio expropiado pasaba a pertenecer al patrimonio del Ente, pero en una situación puramente formal) y, por consiguiente, transmitirlo por acto contractual. Dicho procedimiento puede ser resumido de la siguiente forma: todo individuo o grupo de población presenta la "solicitud de dotación de tierras" ante el organismo competente (art. 93), cumpliendo y rellenando los requisitos exigidos por la Ley (arts. 94 y 95); el organismo comprueba dichos extremos (art. 96), y luego resuelve aceptando o no la solicitud, en caso favorable se efectúa la dotación y se pone a los interesados en posesión de las tierras, "mediante la entrega del título correspondiente" (art. 96). Se ve claro que las tierras expropiadas pasan del expropiado al beneficiario individualizado, el cual se convierte en el nuevo

y auténtico titular de dichos bienes, sin que éstos hayan pertenecido en - propiedad al ente expropiante. (17)

Hemos insistido en este punto por considerarlo de gran interés, tanto desde una perspectiva dogmática como práctica.

Contrariamente a las técnicas utilizadas por las Leyes de Chile y Venezuela, las restantes Leyes de R.A.I. han previsto que la cesión posterior de las tierras expropiadas sea efectuada a través de un contrato de compraventa: así la Ley brasileña habla de que "las tierras adquiridas ... deberán ser vendidas" (art. 25); según la Ley colombiana es procedente "la venta de las propiedades adquiridas por el I.N.C.O.R.A." (art. 80); y la Ley peruana afirma tajantemente que "las adjudicaciones se efectuarán mediante contrato de compra-venta" (art. 83).

Es indudable que aquí se habla impropriamente de un contrato de compra-venta, puesto que la cosa adquirida por expropiación (18) no pasa a pertenecer en propiedad plena al organismo expropiante y, correlativamente, éste no tiene la facultad de disponer de la cosa como si fuera suya o a través de un contrato de compra-venta, concretándose de esta suerte una nueva transmisión del dominio de la tierra (19), independientemente del mecanismo expropiatorio. Es cierto que en los supuestos regulados en las Leyes arriba citadas se contempla exclusivamente la venta a los verdaderos beneficiarios de la - Reforma (o de la expropiación), y, por tanto, se cumple con la destinación con que fuera adquirida la tierra, a la que la facultad de disposición se - circunscribe inflexiblemente. Empero, el empleo del contrato de compra-venta se incorrecto, puesto que el presupuesto fundamental del mismo no existe: La propiedad plena a favor del vendedor (20).

Reconocemos que el contrato de compra-venta actúa en estas circunstancias como técnica que materializa la adjudicación de la ^{ya} propiedad de la tie-

rra, cumpliendo así con una evidente finalidad práctica. Pero tal técnica difícilmente puede ser aceptada a partir de un correcto planteamiento dogmático de la expropiación por interés social. En todo caso, lo correcto es seguir las técnicas adoptadas por las Leyes de Chile y Venezuela (acta de asignación o procedimiento de dotación), en éstas hipótesis la asignación de la propiedad se realiza con todas las garantías que el caso requiere. - Sólo en este último sentido podrá cercenarse cualquier posible intromisión en la suerte de la tierra expropiada -su asignación "in via recta" al beneficiario-, lo que podría darse, jurídicamente, en caso de admitir que el ente expropiante es el que adquiere la propiedad y puede disponer de la misma por medio de venta.

2. ELEMENTO REAL: OBJETO DE EXPROPIACION.-

El "objeto" es uno de los puntos más fascinantes de la expropiación agraria. A través del mismo podremos apreciar la decisiva importancia de la expropiación como instrumento conformador del orden social agrario.

El objeto de la expropiación agraria es el predio rústico objeto del derecho de propiedad. En principio, pues, estamos en presencia del típico supuesto de la expropiación clásica: la expropiación de un bien inmueble. - Pero no se trata de expropiar un bien inmueble sin más, sino de aplicar este instrumento en vista a unas finalidades determinadas, las propias de la R.A.

En atención al estatuto de la propiedad agraria, las Leyes de R.A.I. distinguen entre propiedades expropiables y no expropiables, e incluso algunas - llegarán a presuponer la existencia de un orden de prelación, en atención a la categoría pública o privada de las propiedades y según que ésta cumpla o no con el principio de la función social.

2.1. Orden de prelación.- Las Leyes de Colombia (art. 55) y de Venezuela -

establecen un orden de prelación de cara a la aplicación del acto expropiatorio. Dicho orden, si bien ambas leyes no coinciden, puede enunciado de la siguiente manera:

1º) Tierras pertenecientes al patrimonio privado del Estado (L. col., art. 55, párr. 1º; L. ven., art. 27, párr. 1º).

2º) Tierras pertenecientes a los particulares:

a.- Tierras incultas o explotadas bajo sistemas antisociales de trabajo (L. col., art. 55, ap. 1º y 3º; L. ven., art. 27, ap. 1º).

b.- Tierras inadecuadamente explotadas (L. col., art. 55, ap. 2º); los parcelamientos privados inconclusos (L. ven., art. 27, ap. 2º); las tierras de agriculturas dedicadas a la ceba de ganado en forma extensiva (L. ven., art. 27, ap. 3º).

c.- Tierras adecuadamente explotadas (L. col., art. 55, ap. 3º; - L. ven., art. 27 "in fine").

Hay que aclarar que las restantes Leyes de R.A. no acogen este criterio de prelación, si bien la Ley ecuatoriana considera que los predios eficientemente explotados solo serán expropiables en casos muy especiales (gran presión demográfica: art. 31). En este mismo sentido debe ser entendida la orientación seguida por la Ley brasileña (v. art. 19, ap. 3º).

2.1.1. Fundamento. - La fundamentación de esta política seguida por las Leyes comentadas hay que buscarla en la concepción del derecho de propiedad - por ellas sustentado.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en Sala Político-Administrativa, de 21 de abril de 1965, al respecto, expresa: "Tales normas están orientadas principalmente a acelerar la propiedad privada que cumpla con su función, y, por otra parte, a impedir que el Estado pueda

... distraer fondos en la adquisición de tierras, o no son económicamente explotables, o bien, no se justifica su adquisición por existir otras de iguales o mejores características a las propiedades rústicas a que dicha Ley se refiere" (21).

Igualmente, la Exposición de Motivos de la Ley Venezolana señala que: "Sólo se recurre a la medida expropiatoria cuando no se cuente, por no existir, o ser insuficientes, las tierras de las entidades públicas y tampoco - se hayan podido adquirir por ningún otro medio para realizar las dotaciones. Categóricamente queda definida esta política en la primera parte del artículo 27, en la cual se fija, además, un orden de prelación para expropiar las tierras que cumplan con su función social" (22)

2.1.2. Excenciones.- La aplicación rígida del principio enunciado podría acarrear en determinadas circunstancias serios problemas. No debe olvidarse que el problema agrario, cuya solución se busca, es de por sí complejo, de suerte que cualquier planteamiento teórico que aspire interpretarlo - puede resultar insuficiente y que cualquier técnica que sea prevista puede quedar a la postre, desbordada.

Por ello la Legislación colombiana ha consentido, en determinados supuestos, que el orden de prelación no sea atendido. El artículo 3º del Decreto Reglamentario de la Ley colombiana, de 13 de mayo de 1968, prescribe que: - "La adquisición de tierras de propiedad privada, aún por el procedimiento de expropiación, para los fines de los artículos 58 (concentración parcelaria, establecimiento de pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros), 59 bis (expropiación de fundos dados en arrendamiento, aparcería u otros contratos similares vigentes a partir de ciertas fechas), 68 (instalación de distritos de riego), 90 (concentración parcelaria), 91 (ídem) y 93 (reforestación) de la Ley 135 de 1961, podrá disponerse sin necesidad de sujetarse al sistema de prioridades establecidos en los artículos 55 y 57 de la Ley citada..."

2.1.3. Crítica.- El orden de prelación no es un criterio técnico inatacable. Veamos sus puntos más vulnerables.

Hemos observado que antes de expropiar las tierras de propiedad privada, un primer paso a dar era la adquisición de las tierras de entidades públicas. De acuerdo con tal planteamiento, el venezolano FERNANDEZ BELARDI se pregunta: "¿no serán posible, entonces, las expropiaciones punitivas - cuando en los lugares en que debieran practicarse sean suficientes o apropiadas las tierras de las entidades públicas?. Ciertamente - contesta - si nos atenemos al texto de la Ley, aquellas expropiaciones no serán procedentes en semejantes situaciones y ... quedarán las propiedades en estado de incumplimiento de su función social ... expropiables sólo en el caso extremo en que no hubiesen otras tierras disponibles a los fines de la Reforma Agraria. Pero al enfocar de tal manera la Ley el problema referido, deja abierta la posibilidad de, al lado de las transformaciones de la Reforma Agraria, supervivan fundos que burlen el incumplimiento de la función social ..." (23).

La misma crítica puede ser trasladada al orden de prelación previsto para la expropiación de las propiedades privadas. Así, mientras se expropien las tierras incultas o explotadas bajo sistemas antisociales de tenencia, por ejemplo, siempre quedará un resquicio para las inadecuadamente - explotadas, hasta que por fin les llegue el turno, antes del cual se mantendrían en una situación que no es la óptima ni la deseable desde el punto de vista de la función social de la propiedad (24).

Para nosotros el verdadero meollo del problema está en la misma concepción de función social de que parten las Leyes comentadas. Mientras éstas cargan el acento en una dimensión más bien subjetiva y unilateral de la función social, por el contrario, las recientes Leyes de Chile y Perú han insistido en el aspecto institucional y objetivo (25), de la función social (supra, Cap. II), entendida ésta no solamente como expresión de una racio-

...nalidad económica, sino como un principio ordenador de unos contornos decididamente sociales (propiedad comunitaria, empresas agrarias dirigidas por sociedades de personas). No estamos hablando aquí de términos absolutos, puesto que al fin y al cabo ambas dimensiones (la subjetiva y la objetiva) están presentes en todas las Leyes estudiadas (26), de lo que se trata es, en suma, de captar hacia qué lado se inclina la balanza.

Tal vez por todo esto, hace muy poco tiempo, se ha dado el golpe de gracia a la técnica de la prelación de expropiabilidad. En efecto, en la "Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano" de Mayo de 1969, en la VI recomendación se decía: "No es conveniente que se señale en la Ley órdenes de prioridad con relación al tipo de dominio del predio ni referentes a las causales de expropiación" (27).

2.2. Propiedades expropiables.— No se sigue un criterio único en la aplicación de la medida expropiatoria. Se prefiere un criterio selectivo y discriminatorio, según que la propiedad cumpla o no con su función social.

Teniendo en cuenta la pluralidad de las hipótesis expropiativas, vamos a seguir un criterio metodológico que sea el más idóneo para el estudio comparativo, ateniéndonos a las causas determinantes (en su estricto significado técnico: causa efficiens). Estas causas, en íntima conexión con la materia regulada, son unas de naturaleza económica, otras de carácter social, — otras de tipo jurídico y, por fin, otras de entidad fundamentalmente técnica, sin olvidar que todos estos aspectos van entremezclados y que separarlos sólo es posible a efectos de un examen como el nuestro.

2.2.1. Criterios económicos.— A. Propiedades inexploradas.— La idea central es la "explotación", concepto fundamentalmente económico. "Son expropiables los predios rústicos que se encuentren abandonados y los que se encuentren mal explotados". (L. chil, art. 4º, párr. 1º). "Se tendrán como

tierras incultas ... las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada" (L. col., art. 56). Se consideran sujetas a expropiación "las tierras que, pudiendo serlo, no fueran aprovechadas bajo ninguna explotación organizada durante tres años consecutivos" (L. ecua., art. 28, ap. a)). Las tierras ociosas ("las que a pesar de ser agrícolamente aptas no fueren objeto de explotación organizada") "afectadas en su totalidad" (L. per., art. 16) (28). Son expropiables "las tierras incultas" (L. ven., art. 27, ap. 1º). Todas estas denominaciones de "abandonadas", "ociosas", "incultas", creemos que pueden ser perfectamente asimilables al término por nosotros utilizado: "ine explotación". (29).

En la mencionada reunión de los ejecutivos centroamericanos, en la quinta recomendación se decía que: "Es sumamente importante que las causales de expropiación estén definidas con toda precisión a fin de evitar en su aplicación cualquier interpretación subjetiva".

Tal orientación es la que ha impulsado a la Ley chilena a aclarar que: "El hecho de que el predio esté cercado o que tenga cuidadores o la existencia de construcción o la simple explotación de subsistencia, no constituirá por sí solo prueba de explotación económica" (art. 1º, ap. b) in fine). De esta forma, aquellos "hechos positivos de explotación económica con los que se quería definir el predio abandonado (ídem.) pierde bastante su literal generalidad y vaguedad" (30).

B. Propiedades deficientemente explotadas.- Junto a las carentes de explotación, no menos condenables, están sujetas a expropiación las propiedades deficientemente explotadas (L. chi., art. 4º; L. col., art. 55, ap. 2º; L. ecua., art. 29; L. per., art. 16).

Para la valoración de este tipo de propiedad, los textos legislativos se acogen a unos índices determinados. Tales son, unos, de carácter téc-

nico-económicos: la explotación debe cubrir una determinada extensión superficial (31); hay que atender a las condiciones agrológicas y topográficas del suelo (32); los recursos naturales, hasta cierto punto, deben ser correctamente utilizados (33); también es necesario tener en cuenta los rendimientos productivos del predio (34). Otros, de carácter sociológicos: cumplimiento por el propietario de las relaciones de trabajo (35).

6. Propiedades eficientemente explotadas.- Se consideran propiedades eficientemente explotadas aquellas que cumplen con su función social (L. bra. art. 2º, ap. 1; L. col., art. 1; L. ecua., art. 3º; L. ven., art. 19), y que han sido estudiadas bajo el concepto de "propiedad agraria" con suficiente amplitud en el capítulo II, al cual nos remitimos.

A efectos de la expropiabilidad de tales propiedades hay que consignar lo que habíamos adelantado, al referirnos a la escala de prioridades, que las mismas sólo son expropiables en casos muy singulares, una vez agotado el orden de prelación, para las Leyes de Colombia y Venezuela, y normalmente para solucionar graves problemas sociales o técnicos (concentración parcelaria, asentamiento de pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros, reforestación, regadío).

Aunque la Ley ecuatoriana no se acoge al orden de prelación, ya hemos advertido que para la misma las propiedades eficientemente explotadas sólo serán expropiables "en los casos de gran presión demográfica" (art. 31).

Finalmente la Ley brasileña nada dice sobre el particular, silencio que debe ser interpretado en el sentido de que las propiedades eficientemente explotadas son inexpropiables, aún en los casos de excepción, como son los previstos por las Leyes citadas.

2.2.2. Criterios sociales.- En este apartado examinaremos aquellas causales

que tienen una evidente impronta social.

2.2.2.1. Expropiación por motivo de superficie.- "Son expropiables los predios rústicos de que sea dueño una misma persona natural, cualesquiera que sea su ubicación en el territorio nacional y las categorías de sus terrenos, que, aisladamente o en su conjunto, tengan una extensión que exceda de 80 hectáreas de riego básicas" (L. chi., art. 3º). "Los predios agrícolas de la región de la Costa directamente conducidos serán afectados en la superficie que exceda de ciento cincuenta hectáreas de tierras de cultivo bajo riego (36)" (L. per., art. 28, párr. 1º); "los predios ganaderos de la región de la Costa directamente conducidos serán afectados en la superficie que exceda de un mil quinientas hectáreas de tierras cubiertas de pastos naturales (37)" (L. per., art. 29, párr. 1º); en las regiones de la Selva y Cejar serán afectados los predios agrícolas según las Provincias, a partir de quince a cincuenta y cinco hectáreas bajo riego (L. per., art. 30) y, en las mismas regiones, serán afectados los predios ganaderos a partir de la superficie necesaria para soportar una carga de cinco mil unidades ovino a la época de la esquila o su equivalencia en otras especies (L. per., art. 33):

Esta medida constituye sin ningún género de dudas la de mayor magnitud y efectividad en orden al proceso de redistribución de la propiedad de la tierra, requisito "sine qua non" en todo movimiento de reforma agraria que se precie de ser auténtico. Con ella no sólo se busca estirpar del ámbito social agrario aquellas grandes propiedades ineficientes, económicamente e injustas, socialmente, -los llamados latifundios, tan extendidos en los países sudamericanos (supra, Cap IV)-, los cuales pueden ser expropiados perfectamente en virtud de las causales más arriba estudiadas (inexplotación o deficiente explotación), sino más bien la reestructuración de la propiedad agraria sobre nuevos presupuestos sociales, económicos, políticos y jurídicos; presupuestos que, entremezclándose, constituyen, en definitiva, los -

principios sobre los cuales se edifica el Derecho agrario.

Al estudiar el Derecho de su país, G. BOLLA pone de manifiesto que - estamos ante la manifestación de la "socialización" de la tierra, transformando la propiedad individual en propiedad social, y agrega: "Los límites, resolviendo varios problemas prácticos (latifundio, propiedad fragmentada, pequeña y mediana propiedad), tienden por un lado a conjugar los conflictos de intereses nacientes de la limitación cuantitativa y cualitativa del suelo agrario y, por otro, a organizar la propiedad de la tierra en modo permanente" (38).

El mencionado autor señala que el sistema de los límites, entre los - cuales está el de la superficie de la tierra, tiene por fundamento la "unidad física, económica, cualificada explícitamente en su aspecto dinámico y organizativo y denominada "unidad productiva"; entendiendo por ésta: "el elemento que indica la dirección social del derecho de propiedad; establece el criterio del uso; recapitula el modo normal de goce de la tierra para que ésta cumpla con su función tanto social como económica" (39).

En la ideología de las Leyes chilena y peruana se percibe claramente - que el principio de la "explotación eficiente" no podía ser entendido con - criterios exclusivamente económicos (productividad), los cuales pueden ser - aplicados por todo empresario diligente (aspecto subjetivo de la función social de la propiedad), sino que los mismos debían de ser compaginados con - otros de carácter social o institucional. Esta última dimensión puede ser relacionada con lo que BOLLA llamaba "unidad productiva".

Institucionalmente la propiedad agraria, o más correctamente, la empresa agraria, puede ser modelada en atención a los intereses de la sociedad.

Concretándonos a la causal que estamos estudiando, dicho aspecto institucional tiene un asiento material: la tierra, elemento que por su naturale-

za es limitada cuantitativa y cualitativamente, sobre todo en este último sentido, por lo que es lógico que la misma sea ajustada a un máximo de superficie, según la calidad y el tipo de cultivo a que esté dedicada (40). Por tanto, toda propiedad que exceda de este óptimo de superficie debe ser expropiada, aunque esté eficientemente explotada, en correspondencia a la entera concepción institucional de la propiedad, en este caso, por no ajustarse al módulo material de la misma. En este sentido son muy precisas las palabras de BOLLA cuando dice que la "unidad productiva" es el "elemento constitutivo de la propiedad y la relación concreta para la revisión de la distribución del suelo" (41).

Precisando aún más, la causal de superficie tiene un alcance universal, es verdad, pero se trata de un criterio técnico que opera a manera de filtro, en íntima coordinación con los otros criterios expropiativos. Si éstos (que responden a distintas motivaciones: económicas-inexistencia o mala explotación-, sociales -propiedades dadas en arrendamiento, aparcería u otros sistemas antisociales de tenencia-, socio-políticas -expropiación de sociedades anónimas-, entre otras) no entran en juego, la causal de superficie en su proceso de filtración arrastra a todas aquellas propiedades que no se ajusten a la concepción institucional de la propiedad agraria.

En el fondo, no se trata de una causal sin más, aunque se apoye en el objeto material del derecho de propiedad; se trata del módulo que se encarga de medir las propiedades agrarias existentes, dejando intactas las que se ajustan al mismo y atacando irreversiblemente a las que no responden a tal valoración. He aquí pues la razón por la cual esta causal se convierte en el criterio operante de la redistribución de la propiedad de la tierra.

2.2.2.2. Expropiación de propiedades explotadas indirectamente.- Sabemos que uno de los principios de la propiedad agraria sudamericana es el de cultivo directo (supra, Cap. II). Por ello, todos aquellos tipos de explota-

ción indirecta formalizados bajo los contratos de arrendamiento, aparcería o los de locación a cambio de servicios personales, típicos de los países hispanoamericanos, deben ser eliminados.

Las propiedades que se encuentren en la mencionada situación, de acuerdo a las Leyes de R.A.I., deben ser expropiadas en virtud de diversas determinantes: incumplimiento de las Leyes reguladoras de los contratos agrícolas (L. chi., art. 7º); cuando los predios estén arrendados o dados en aparcería (en este caso cuando el propietario no dirige la explotación y no asume los gastos), en extensión total o parte importante de la misma (L. col. (42) art. 55, ap. 3º) o los que estén explotados en arrendamiento, aparcería u otro contrato semejante a partir de 13 de diciembre de 1961 aún cuando las extensiones no excedan de 15 hectáreas (ídem, art. 59 bis); cuando los mismos agricultores lo soliciten o cuando sean explotadas sin vínculo contractual durante tres años (L. ecua., arts. 84 y 28); cuando los predios estén explotados por feudatarios (43), pequeños arrendatarios, sub-arrendatarios u otros agricultores no propietarios, y aún en el caso en que excedan de la categoría de "pequeños" (L. per., arts. 17 y 19); y los predios explotados por arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes, a título universal (L. ven., art. 27, ap. 1º).

La condena de los sistemas de explotación indirecta por parte de las Leyes de R.A.I. no es una condena de las instituciones en sí, sino un ataque a una concretas manifestaciones histórico-sociológicas de las mismas - (supra, Cap. IV). Los países sudamericanos se han caracterizado siempre por lo arcaico de sus sistemas agrícolas, en especial, aparte del arrendamiento y de la aparcería, de los sistemas de tenencia a cambio de servicios personales: yanaconaje, el huasipungo, el colonato, los mejoreros, los ocupantes y otros más que en realidad han institucionalizado la misma explotación del hombre (44).

Ultimamente, han aparecido acabados informes de organismos internacionales (45) y estudios de capacitados especialistas (46), que han puesto al descubierto las tremendas irracionalidades económicas e irregularidades sociales de los sistemas de explotación indirecta en Sudamérica. Por ello tal vez, aquellas estructuras agrarias han sido denominadas como "semifeudales".

2.2.2.3. Expropiación de propiedades pertenecientes a sociedades anónimas.

Esta causal ha sido prevista por las Leyes de Chile y Perú. De acuerdo a la primera: "Son expropiables los predios rústicos de que sean propietarias o copropietarias personas jurídicas de derecho público o privado, salvo - las excepciones expresamente establecidas en la presente ley" (art. 6º, párr 1º). Aunque el citado texto no lo diga expresamente, las personas jurídicas que se consideran expropiables son las sociedades anónimas (47), afirmación que viene corroborada con la simple comprobación de las exenciones previstas las cuales aluden a los predios pertenecientes a las sociedades de personas o a las cooperativas (art. cit., párrs. 1º y 2º) (48).

La Ley peruana tampoco se queda corta. Las sociedades anónimas y las sociedades en comanditas no pueden ser propietarias. Dentro de los seis meses, a partir de la publicación de la Ley, se deberán convertir en sociedades de personas o transferir sus predios, vencidos los cuales podrán ser expropiados (art. 22).

El hecho de expropiar las propiedades pertenecientes a las sociedades por acciones solo puede comprenderse relacionando esta medida con la total orientación de las Leyes comentadas. La propiedad agraria es concebida teniendo en cuenta el contexto social, económico y político, en el que la actividad agraria deberá desenvolverse. Se quiere que la institución de la propiedad posibilite el aumento de la productividad, de la economía agrícola, y en este sentido no habría inconveniente en admitir cualquier persona

natural o jurídica como titular de la misma, o sea, incluso las sociedades anónimas. Pero dicho factor económico debe ser coonestado con otro de tipo social, y éste podría aconsejar, en ocasiones, la eliminación del estatuto de la propiedad agraria de algún tipo de propietario. Esto es lo que ha ocurrido en Chile y en Perú; se han eliminado del panorama agrario las sociedades anónimas por las perniciosas consecuencias que han acarreado desde el punto de vista social y político.

En el supuesto chileno hay claros indicios que no solo han influido - determinantes sociales o políticos, sino incluso los económicos. "En conclusión -puede leerse en el informe del C.I.D.A.- el forzado ausentismo de los propietarios, el escaso o ningún mejoramiento de la mano de obra, el amoldamiento a formas absolutas de tenencia, la baja productividad, demuestran ... a las Sociedades Anónimas Agrícolas como predios tradicionales en toda la extensión de la palabra, y por lo tanto asimilables al complejo latifundio-minifundio" (49).

Por otra parte parece ser que en la aplicación de la actual R.A. peruana, con relación a la causal comentada ha influido decisivamente el criterio político. En efecto, inmediatamente promulgada la Ley (24 de junio de 1969) se intervino las haciendas azucareras situadas en la Costa Norte del país. No se trataba tanto de solucionar un problema de justicia social (los trabajadores gozaban de buenas condiciones de trabajo), sino de minar las bases de determinados centros de poder, representados por grupos de intereses nacionales y extranjeros, que se han opuesto sistemáticamente a la aplicación de una auténtica R.A. en el Perú. (50).

Difícilmente la R.A. puede eludir el problema político (supra, Cap. II), toda vez que su aplicación se quiera que tenga un mínimo de efectividad. Hay que advertir que en el caso peruano el criterio político no es el único acep

aceptado, por cuanto, al ser reconocido el derecho de propiedad, se ha previsto indemnizar consistentemente a las sociedades anónimas expropiadas.

En fin, no estamos en presencia de ninguna medida confiscatoria.

2.2.2.4. Expropiación de propiedades en minifundio.- Algunas leyes de R.A.I., a los efectos de posibilitar programas de concentración parcelaria, prevén - directamente la expropiación de las tierras consideradas en minifundio. Así, la Ley brasileña incluye a los "minifundios" entre las causales de expropiación (art. 20, I). Igualmente, la Ley chilena considera que: "Son expropiables los predios rústicos que constituyen "minifundios", para el sólo efecto de reagruparlos y asignarlos en cualquiera de las formas indicadas en el artículo 67. Tendrán preferencia para ser asignatarios los ex-propietarios - que muestren mayor capacidad para el trabajo del campo" (art. 11). Y por fin, la Ley colombiana también se adhiere a ésta orientación al estipular que se podrá recurrir a la expropiación de los minifundios con fines de concentración parcelaria, que tendrá como objetivo el establecimiento de "unidades agrícolas familiares" (art. 91).

No obstante, los restantes textos legislativos no se acogen a la técnica expropiatoria, sino a la reagrupación directa de las propiedades (51).

2.2.3. Criterios jurídicos.- Estudiaremos en el presente epígrafe aquellas causales que se nos presentan bajo determinadas situaciones jurídicas y a las que las leyes procuran dar el cauce oportuno, en orden a los fines generales de la R.A., a través de la medida expropiatoria.

2.2.3.1. Expropiación de condominios.- "Son expropiables los predios rústicos cuyos dueños sean dos o más personas en común, respecto de los cuales - no se hubiese puesto término al estado de indivisión en los casos, forma y plazo establecidos en la presente Ley" (L. chi., art. 8º, párr. 1º).

Estamos en presencia de determinados tipos de dominio que pertenecen a dos o más personas en común y que son distintos a los de las personas jurídicas estudiadas más arriba. Estas propiedades son de naturaleza civil.

Antes de que la expropiación se ponga en marcha, hay que consignar, de acuerdo con la Ley chilena, que "las comunidades que tengan en su haber común predios rústicos a título de dominio con excepción de las originadas por sucesión o por causa de muerte o por disolución de la sociedad conyugal, deberán poner término a la indivisión respecto de dichos predios, dentro del plazo de dos años contado desde que se originen", salvo casos en que cumplan con la función social de la propiedad, en términos de la Ley (art. 159), o se refieran a determinados tipos de comunidad, por ejemplo, las indígenas (art. 161).

En parecidos términos se expresa la Ley peruana, en cuyo artículo 21 - se dice que: "serán afectados en la totalidad de su extensión los predios rústicos que pertenezcan a condominios en la fecha de declaración de Zona de Reforma Agraria, salvo que el estado de indivisión se hubiere originado a título universal dentro de los tres años anteriores a la declaración de Zona, en cuyo caso se tomará en cuenta lo que a cada condominio corresponda proporcionalmente para la acumulación de propiedades" (art. 21).

El motivo de extinción de los condominios hay que buscarlo en los principios rectores de la propiedad agraria. Difícilmente podrían ser admitidos aquéllos por la nueva ordenación de ésta, basada en principios económicos - mucho más racionales y en principios sociales mucho más flexibles que los de las comunidades, las cuales han nacido en épocas remotas a los efectos de - mantener una cosa en común y a favorecer su conservación; es decir, que las comunidades son un estado normalmente anti-económico, cuya administración en la práctica es complicada, hasta tal punto que el mismo Derecho romano y -

las actuales legislaciones las consideran transitorias y favorecen su extinción(52).

2.2.3.2. Artículo noveno (9º) de la Ley chilena: "Son expropiables los predios rústicos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de Propiedad Austral donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o posesión de la tierra, siempre que las tierras estén ocupadas por personas que no tengan vínculo contractual alguno con el propietario y que la ocupación tenga a lo menos tres años a la fecha del acuerdo de expropiación. No se aplicará esta causal si existe juicio pendiente sobre el dominio o posesión de la tierra, cuando el propietario hubiere iniciado el juicio dentro de dos seis meses siguientes a la iniciación de la ocupación".

Se ha dicho que los motivos que han inducido al Legislador a incluir a tales predios como expropiables son: la complejísima legislación sobre la Propiedad Austral y las intrincadas situaciones de hecho que han originado numerosos pleitos sobre el dominio y posesión de esas tierras, lo que han traído como consecuencia enormes inseguridades para los pretendidos dueños, + sobre todo en orden a la instalación de explotaciones eficientes (53).

2.2.3.3. Expropiación en atención a la conducta negativa o positiva del propietario.- A.- La Ley chilena pone en práctica la técnica expropiatoria en los supuestos en los que el propietario, a fin de evadir la aplicación de la Ley, haya dividido su predio de superficie superior a ochenta hectáreas de riego básicas (unidad máxima inafectable), haciendo que las divisiones coincidan o sean menores a dicha unidad. "Estos predios serán expropiables cualesquiera sean sus propietarios y superficie" (art. 5º, párrs. 1º y 2º). Esta causal será aplicable a las incorrecciones habidas en los tres años anteriores a la vigencia de la Ley (ídem., párr. 4º).

Por el mismo motivo: serán expropiables los predios divididos entre el 21 de noviembre de 1965 y la fecha de vigencia de la Ley (28 de julio de 1967)

según reza el artículo 1º transitorio (54).

Estas disposiciones vienen a sancionar a aquellos propietarios que han intentado evadir la Ley, en el período en que la misma estaba en proceso de elaboración. Ya antes, el gobierno chileno, para salir al paso de estas anomalías, envió al Congreso un proyecto de Ley, que fue promulgada el 23 de abril de 1966, un año antes de que la Ley de R.A. entrara en vigor, y en virtud de la cual se prohibía la división de todos los predios rústicos de superficie superior a ochenta hectáreas, salvo la aprobación del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, el cual sólo podría otorgarla si el 40% del predio se transfería a los campesinos que vivían en el mismo (55). Esto nos muestra claramente las enormes presiones a que las Leyes agrarias se ven sometidas, tanto más cuanto más cercenados se vean los grupos privados en sus propios intereses, tal como ocurriera en el caso chileno (56).

Por su parte, la Ley peruana consagra parecidas disposiciones. En efecto, cuando "dos propietarios que instiguen o promuevan o ejecuten actos de perturbación posesoria o de despojo de las parcelas conducidas por los feudatarios, serán sancionados con la afectación total de sus predios rústicos en los que realicen tales actos. Igualmente serán sancionados con la afectación total de sus predios rústicos, los propietarios que simulen parcelaciones o divisiones por cualquier título" (Tercera Disposición Especial).

En el mencionado precepto se habla específicamente de sanción. ¿Se trata de una expresión técnica o bien de una expresión que conlleva una mera privación de valor?. La Ley es inequívoca. En los supuestos comentados los propietarios incurren en actos delictivos, tipificados y penados por el mismo Código penal: "las personas comprendidas -prescribe el último párrafo de la citada Disposición- en esta Disposición serán sancionadas conforme a las reglas de los artículos 257 y 282 del Código penal, pudiendo el Juez elevar hasta el doble las penas señaladas. En estos casos no procede el beneficio

de la libertad, bajo caución, ni fianza, ni la condena condicional". De esta forma, se amplían los actos de invasión o usurpación del dominio del Estado, Corporaciones o particulares, que figuran, con la misma pena antes dicha, al principio de la mencionada norma y que estaban previstos por la Ley anterior (57), con la notable diferencia de que ésta dejaba a salvo a los propietarios de toda sanción penal.

No se trata de un supuesto de expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad (supra, Cap. V), en el que el apelativo de sanción es utilizado impropiamente; al contrario, esta vez la sanción es empleada técnicamente, por cuanto la conducta del propietario es constitutiva de delito, si bien la sanción es actuada con independencia del acto expropiatorio, a través de la pena de la privación de la libertad.

B.- Uno de los pasos previos en la expropiación ordinaria suele ser el llamado "acuerdo amigable". No obstante, algunas leyes, en aras de una mayor efectividad en la aplicación de la R.A. y en pos de una economía procesal, no hablan de tal acuerdo. Tal es el caso de la Ley chilena que, hasta cierto punto, como sustitución de aquél, prevé la expropiación de predios rústicos "que hayan sido ofrecidos transferir por su dueño a la Corporación" (art. 10).

2.2.4. Criterios técnicos.- Se trata de todas aquellas causales que las leyes prevén para poner en ejecución obras de infraestructura que permitan el establecimiento de unidades productivas en zonas pantanosas o áridas.

2.2.4.1. Expropiación de propiedades para obras de riego, drenaje y demás de aprovechamiento hidráulico.- Para la ejecución de tales obras, la Ley venezolana ha previsto la creación de un Instituto de Riego; obras que deberán ejecutarse de acuerdo con los planes de la R.A. (art. 180). El mencionado texto prevé que, en caso de no realizarse el convenio amigable, y a fin de facilitar las tierras necesarias para tales obras, serán expropiados los predios que convengan (art. 185).

Hay que incluir también en estas hipótesis, las previstas por el texto chileno; expropiación de propiedades comprendidas "dentro de un área de riego donde el Estado vaya a realizar obras de rehabilitación de tierras para la producción" y expropiación de predios que "se encuentren comprendidos dentro de un área en la que el Estado esté realizando o vaya a realizar obras de riego o de mejoramiento del mismo y que sea declarada área de riego" (arts. 12 y 13).

Por lo que se refiere a la Ley colombiana, en los distritos de riego, a objeto de formación de "unidades agrícolas familiares", hay que consignar que se recurre a la medida expropiatoria, salvo la celebración de contratos de compraventa (art. 68, párrs. 1º y 3º).

Por fin, la Ley brasileña consagra una cláusula general cuando dice que: "las áreas que se hayan beneficiado o hayan de beneficiarse de obras públicas" serán consideradas expropiables (art. 20, párr 2º).

2.3. Propiedades inexpropiables.— Las Leyes de R.A.I., con mayor o menor amplitud, consideran a casi todas las propiedades agrarias afectables a los fines de la R.A. Empero, han sido previstos regímenes de excepción, en atención al principio de la función social de la propiedad, en unos casos, y en atención a la especial naturaleza de los bienes o de los sujetos, en otros.

2.3.1. Inexpropiabilidad por cumplimiento de la función social de la propiedad.—

2.3.1.1. Principio general.— Las Leyes de R.A.I., salvo casos excepcionales, consideran inexpropiables las propiedades que cumplan con su función social. "Son inexpropiables —expresa el art. 28 de la L. ven.— para los fines de la Reforma Agraria los predios rústicos que cumplan con su función social de acuerdo con el artículo 19, salvo las excepciones establecidas expresamente en esta Ley".

Una de las particularidades de la Legislación agraria venezolana está representada por la expedición de un certificado apto para comprobar el cumplimiento de la función social, solicitado por el interesado, a objeto de gozar los beneficios de tal situación jurídica; éste certificado, según el artículo 8º del Reglamento de la Ley, tendrá una vigencia no menor de dos años, y sólo podrá ser expedido previa constatación de la existencia de los elementos previstos en el artículo 19 de la misma Ley.

2.3.1.2. Por razón de superficie.- La Ley chilena dispone que son inexpropiables los predios rústicos de que sea dueña una persona natural, que tuvieren, desde una fecha anterior al 4 de noviembre de 1964, una superficie igual o inferior a ochenta hectáreas de riego básicas. Dicha inexpropiabilidad no rige para los predios abandonados ni para los que se encuentren mal explotados una vez transcurrido el plazo de tres años contado desde la fecha de vigencia de la presente Ley, ni para los comprendidos en un área de riego ni a los minifundios para el sólo efecto de reagruparlos, ni a los predios que sean ofrecidos transferir por sus dueños a la Corporación (art. 15). Recuerdese que la inexpropiabilidad es levantada cuando el propietario haya dividido su fundo con ánimo de evadir la Ley y que el máximo de ochenta hectáreas constituye, para la Ley comentada, uno de los elementos definidores de la unidad productiva (supra, pág. 194)(58).

En realidad, todas las Leyes, sin excepción alguna, fijan un módulo de superficie inafectable, a favor del propietario, denominado "derecho de reserva", según tendremos ocasión de ver en el capítulo siguiente.

2.3.2. Inexpropiabilidad para incentivar planes de inversión.- De acuerdo a la Ley ecuatoriana, no son expropiables aquellas propiedades cuyos propietarios hubieren "presentado planes de inversión que hubieren sido aprobados por el I.E.R.A.C. y por el Banco Nacional de Fomento de manera conjunta, y cuya solicitud de crédito no hubiere sido atendida por insuficiencia de disponi-

... "bienes de las entidades oficiales de crédito encargadas de este servicio" (art. 30). No cabe duda que el artículo transcrito es poco preciso y, por tanto, sujeto a una amplísima interpretación. El C.I.D.A. ha criticado la ambigüedad del mismo advirtiéndole que puede muy bien servir de escape "de una serie de propiedades que merecerían estar, entre los términos de la Ley, sujetas a expropiaciones" (59).

Especial mención merece la Ley chilena. Según la misma el Presidente de la República podrá declarar inexpropiable, en primer término, terrenos - cuyos dueños sean personas naturales o varias personas naturales en común, con respecto a los cuales sus propietarios presenten planes de inversión - para la habilitación de suelos y el establecimiento de explotaciones racionales (art. 22); y en segundo, las propiedades de que sean dueñas personas jurídicas, cuya actividad principal sea la explotación agrícola o ganadera, mediante el cumplimiento de una serie de condiciones: a) cuando se trata de sociedades de personas; b) cuando se trate de otras personas jurídicas y, por consiguiente, de sociedades anónimas, salvándose así la condena que éstas merecen por parte de la Ley, toda vez que se refieran a terrenos situados en determinadas provincias australes (art. 23, párr. 1º).

2.3.3. Inexpropiabilidad de propiedades vitícolas.- Otra excepción a la expropiabilidad de las propiedades pertenecientes a las sociedades anónimas, estipulada por la Ley chilena, viene a ser aquella acordada a favor de este tipo de sociedades que tengan carácter de empresas vitivinícolas integradas, siempre que cumplan determinadas condiciones: contar con capital propio a - cuatro veces el avalúo fiscal de los terrenos plantados; tener a lo menos el 95% de las viñas viníferas plantadas según autorización del Ministerio de Agricultura; comercializar como vino fino a lo menos el 50% de la producción - que los empleados y obreros sean dueños de a lo menos el 10% del total de - las acciones de la sociedad y tengan en el directorio a lo menos un miembro (art. 23, párr. 2º).

2.3.4. Inexpropiabilidad en orden a la naturaleza del bien o del sujeto.-

A. Finalmente incluimos en este apartado todas aquellas propiedades que por sus especiales características normalmente suelen venir inafectadas de toda medida expropiativa. Así "se considerarán inafectables a los fines de Reforma Agraria los parques y bosques nacionales, reservas forestales y las zonas arqueológicas declaradas por esta Ley" (L. per., art. 25). Semejantes propiedades son consideradas inafectables por la Ley venezolana (art. 28).

Por su parte la Ley chilena regula la inexpropiabilidad de los terrenos cubiertos de bosques artificiales o de bosques naturales, cuyos dueños estuvieran cumpliendo un plan de ordenación aprobado por el Ministerio de Agricultura. Tampoco son expropiables los terrenos desarbolados sometidos a programas de forestación (art. 27). (60).

B. "No serán expropiables los predios rústicos destinados a cumplir funciones de estaciones experimentales, de centros de capacitación campesina o de docencia agropecuario o forestal mientras cumplan con esas funciones, las que deberán ser calificadas por el Ministerio de Agricultura y siempre que los respectivos titulares del dominio no persigan fines de lucro con la explotación de dichos predios (L. chi., art. 26).

C. Según la Ley peruana, el Ministerio de Agricultura y Pesquería exceptuará de afectación las áreas destinadas al crecimiento urbano (art. 42).

2.4. Consideraciones críticas.- Sin perjuicio de posteriores consideraciones, permítasenos señalar algunas en atención al objeto expropiable, y por añadidura, a la técnica expropiatoria.

Mientras algunas leyes, al definir las causales de expropiabilidad e inexpropiabilidad, caen en un casuismo, si bien necesario, un tanto enmarañado (L. col., y L. chi.), otras, son hasta cierto punto imprecisas (L. ecua., -

v.gr. art. 29; L. bra., art. 20). Sólo estamos señalando algunas muestras, descender a la crítica de todas las imperfecciones sale de nuestros propósitos.

Con relación a los índices escogidos para la determinación de cada una de las causales previstas por las Leyes, hay que señalar que las Leyes, al desarrollarlas, no las precisan todo lo deseable. No entramos nosotros a considerar la oportunidad o no de los índices escogidos, teniendo en cuenta que los mismos son criterios técnicos cuya valoración pertenece a otras disciplinas (fundamentalmente la economía y la agronomía) y que pueden variar según los países de acuerdo a las circunstancias reinantes. Lo criticable, en estos casos, es la vaguedad de la Ley. El Derecho siempre se ha caracterizado por su certidumbre.

Nos referimos a la causal de superficie acogida por las Leyes de Chile y de Perú. No creemos exagerar si señalamos que este criterio viene, por así decir, a caracterizar en dos grupos las Leyes de R.A.I., aunque tal vez sin tratarse de categorías absolutas. En efecto, mientras las mencionadas -Leyes -chilena y peruana- a través del criterio de superficie posibilitan la redistribución total de la propiedad de la tierra, fase previa e imprescindible en todo el proceso de R.A., en virtud de una concepción institucional de la propiedad, más acabada y más exigente, las restantes se inclinan más bien hacia una excesiva protección de las propiedades eficientemente explotadas, a inspiración de un concepto de función social un tanto exiguo, por cuanto -no considera a un nivel deseable los factores y los intereses sociales.

Por otra parte, la incidencia de la técnica expropiatoria en el objeto expropiado nos revela la instrumentalidad de la misma en orden a la actuación de la función social de la propiedad. Es decir, salvada las diferencias entre las Leyes mencionadas más arriba, la paradoja aparente entre el derecho subjetivo de la propiedad y la medida compulsoria de la expropiación se re-

suelve "fácilmente", "porque la expropiación no anula la propiedad mas constituye la premisa de una diferente distribución de la misma" -en palabras de S. PUGLIATTI (61). He aquí pues la función capital de la expropiación en materia agraria: la instauración de un régimen de propiedad más en consonancia con las exigencias de la racionalidad económica y de los intereses supremos de la comunidad, intereses, en una palabra, del hombre mismo.

Finalmente, incluso en los supuestos de expropiación por razones técnicas o jurídicas o políticas, el punto de apoyo constituye el principio de la función social, entendido éste como "la dirección social del derecho de propiedad", como diría BOLLA, dirección que hasta cierto punto puede incidir en campos tan problemáticos como es el ámbito de la política (supra, -pág. 199).

En definitiva, la materia jurídica en la que se mueve la expropiación agraria es nueva. Hay en ella aspectos que son desconocidos a otras normas jurídicas. Se puede decir que el Derecho agrario es la auténtica expresión de esa simbiosis entre lo jurídico -el debe ser- y la realidad social -el ser-. Por ello, se dice que el Derecho agrario ha nacido como "Derecho social", en el cual la Justicia actúa no desde una perspectiva formal o abstracta, sino desde un plano eminentemente material y concreto. La expropiación no podría mantenerse ajena a esta nueva problemática jurídica, tal vez más endeble y más movediza que cualquier otra disciplina jurídica, pero, sin lugar a dudas más real y más humana que muchas otras.

3. ELEMENTO FORMAL: CAUSA EXPROPIATORIA.-

Ya vimos que en el Derecho constitucional sudamericano la causa expropiatoria ha tenido distintas manifestaciones a través del tiempo. En un primer momento la causa legitimadora era la "necesidad pública" (fue la época en que la expropiación sólo era utilizada por "graves" motivos de orden

público: calamidad o guerra); luego se adoptó como causa la "utilidad pública" (obras públicas), y, por último, las Constituciones llegan a consagrar el "interés social" como fundamento del ejercicio de la potestad expropiatoria (precisamente para posibilitar el empleo de la expropiación a gran escala, por razones de urbanismo y de R.A.) (supra, Cap.III).

Ahora nos corresponde estudiar las Leyes agrarias en concreto, para ver bien, en efecto, a qué causa expropiatoria responden. Aunque, en principio, pareciera que en este punto no cabe duda de que la expropiación agraria responde a una causa de "interés social", tal como habíamos adelantado (supra, Cap. V) y como lo estipulan inequívocamente los textos constitucionales (supra, Cap. III), tal aseveración no aparece con la suficiente precisión en las Leyes de R.A.I., antes, al contrario, éstas se muestran imprecisas y poco claras a la hora de consignar la causa expropiatoria.

3.1. La opinión de los autores.- Por causa expropiatoria éstos entienden la "causa natural", o sea, el modo práctico por el cual la Administración se decide pronunciar la transferencia de la propiedad; de manera que el término "causa" no se usa en sentido técnico (fin inmediato del acto: la transferencia de aquella), llegándose a hablar de la causa -utilidad pública o interés social- como "presupuesto de la expropiación" (62).

Circunscribiéndonos al binomio "utilidad pública" e "interés social" - hay que señalar que no existe unanimidad al fijar el criterio diferencial - entre ambos conceptos (63). Por una parte, están los autores que consideran, en atención a la evolución legislativa, que el interés -utilidad- social no aporta ninguna manifestación especial y distinta con relación a la utilidad pública. Y esto, porque, en términos jurídicos relevantes, debe retenerse la utilidad pública, no aquella social, por cuanto una exigencia social es reconocida por el Derecho, que vincula al ordenamiento jurídico a satisfacerla, por lo que "aquella exigencia se vuelve necesidad pública y el interés público llega a ser su satisfacción" (64); o porque la "utilidad pública es

un concepto suficientemente amplio como para incluir los supuestos de la - expropiación por motivos de interés social (65). Esta opinión es igualmente compartida por más de un autor hispanoamericano (66).

Por el contrario, hay autores que distinguen entre ambos conceptos -utilidad pública e interés social-, teniendo en cuenta que la utilidad pública de hecho se concretó en el sentido restrictivo de "utilidad directa para la Administración, en cuanto personificación del interés público", confundiendo se tal concepto con "obra pública"; mientras que "interés social" viene a ser la expresión de la institución expropiatoria, puesto que el objetivo "social" significa que la Sociedad es la que directamente se beneficia con tal medida (67).

3.2. Examen de las Leyes de R.A.I.- Ya hemos indicado que las Leyes no se muestran precisas ni mucho menos coincidentes con la regulación contenida en las Constituciones.

En efecto, mientras las Leyes de Colombia y de Perú consagran ambas causas conjuntamente: "utilidad pública e interés social" (L. col., art. 54, - párr. 2º; y L. per., art. 5º); otras hablan únicamente de "utilidad pública" como fundamento de la expropiación agraria: para la Ley venezolana (68) la expropiación agraria es de utilidad pública "por ser de esta naturaleza las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de esta Ley" (art. 31); - igualmente, según la Ley chilena (69) "declárase de utilidad pública y autorízase la expropiación total o parcial de los predios rústicos que se encuentren en cualquiera de las situaciones que se expresan en ... la presente Ley" (art. 2º).

La única Ley que habla inequívocamente de "interés social" es la brasileña (arts. 17 y 18).

¿Se trata nada más que de una mera confusión terminológica o más bien -

estamos ante una verdadera confusión conceptual?. No cabe duda que las Leyes, cuando emplean "utilidad pública" en conjunción con el "interés social" o bien exclusivamente, no se están refiriendo a la expropiación clásica, como sinónimo de expropiación para obras o servicios públicos. Están aludiendo a la expropiación por medio de la cual la propiedad pasa a poder de los particulares beneficiarios y no a poder del ente expropiante; esto es lo que hemos denominado "expropiación por interés social". Esta última expresión, tal vez por lo nueva y posible generadora de no pocos recelos, no ha sido plenamente consagrada por las Leyes de R.A.I., porque éstas no han querido o no han sabido desligarse de los principios tradicionales de la expropiación.

Nosotros hemos utilizado la fórmula del "interés social" por creerla la más expresiva y reveladora de la amplia gama de hipótesis en que en materia agraria la expropiación es utilizada. Es más, en el fondo, toda medida expropiatoria agraria encierra una decidida motivación social, por la cual la utilidad pública no nos dá la precisa significación del instituto en el campo del Derecho agrario.

Finalmente, las Leyes comentadas, a excepción de la brasileña, son criticables por la falta de claridad en la utilización de la expresión designante de la causa expropiatoria, a pesar de que tal confusión se circunscribe al plano meramente terminológico.-

C A P I T U L O V I I

PROCEDIMIENTO EXPROPIACION AGRARIA

PLANTEAMIENTO PREVIO.-

Entendemos por procedimiento de expropiación agraria aquellas fases o períodos en los que el mismo se divide.

Hay que advertir que no existe un procedimiento coincidente en las - Leyes de R.A.I. Estas, por la particularidad y complejidad de la materia a regular, en ocasiones se nos presentan muy casuísticas y, por tanto, muy difíciles de cara a un acabado examen. Por todo ello, abandonaremos los - esquemas de las Leyes y nos fijaremos en aquellas fases que creemos son las más importantes, con relación a la especialidad agraria y a la institución expropiatoria en sí. Seguiremos un orden rigurosamente lógico en el examen de las referidas fases: distinguiendo, en primer término, el procedimiento de afectación -propio y específico de la materia agraria- del procedimiento expropiatorio en sí y, en segundo, dentro de este último: el acuerdo o resolución expropiatoria; el derecho de reserva; el acuerdo amigable; la indemnización; el pago; la ocupación previa; y la reversión. En el examen de éstas dejaremos de lado todos los tipos de recursos que las Leyes prevén, por cuanto que éstos han sido estructurados de diversa forma y contenidos por los textos legislativos, de manera que el análisis de los mismos escapa a todo - estudio comparativo.

I. PROCEDIMIENTO DE AFECTACION.-

I.1. Concepto de afectación.-

I.1.1. Artículo diez (10) de la Ley peruana.- La Ley peruana define la "afec

tación como "la limitación del derecho de propiedad rural impuesta con fines de Reforma Agraria, en forma expresa e individualizada, a la totalidad o parte de un predio, para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados en conformidad con esta Ley" (art. 10).

De acuerdo a la doctrina moderna, los límites o confines de la propiedad se distinguen perfectamente de las limitaciones a la misma. Mientras que por los primeros se entiende la determinación del ámbito en que deben operar las facultades inherentes al derecho de propiedad, por limitaciones se entiende la efectiva restricción o sacrificio del derecho, es decir, suele tratarse de medidas actuadas por la Administración en el cumplimiento de sus fines, mediante la sustracción del bien objeto del derecho de propiedad privada (1).

Teniendo en cuenta el planteamiento anterior, el concepto que nos da el citado artículo de la afectación, utilizando la idea de "limitación" como expresión de la medida expropiatoria, es correcto.

I.1.2. Crítica.— La definición que nos da el precepto nos parece exigua y poco comprensiva del procedimiento de afectación acogido como técnica por una parte de las Leyes de R.A.I. Sabido es que la afectación es un concepto que ha sido suficientemente elaborado por la doctrina administrativa, la cual ha llegado a precisar que la afectación viene a ser, dentro de la institución del dominio público, el destino o la función pública que se da a los bienes pertenecientes a la Administración (2).

Esta idea de destino es la que nos puede servir como orientación para precisar el concepto de afectación en materia agraria. Así pues, por afectación debe entenderse la destinación de todos los bienes, pertenecientes tanto a las personas privadas como a los entes públicos, a los fines de la

R.A. Por ello, una primera precisión a tener en cuenta es la de que la - afectación engloba tanto a los bienes públicos como los privados; circunscribir tal concepto a éstos últimos no puede ser correctamente admitido, - por cuanto habíamos visto que las propiedades de los organismos públicos se consideran objeto de afectación a los fines de la R.A. (supra, Cap. II). - Otra corrección a tener presente viene a ser que la expropiación no es la única ni exclusiva técnica utilizada por las Leyes de R.A.I. en orden al proceso redistributivo de la propiedad; junto a la expropiación las Leyes se acogen también a la compraventa, a la donación, a la reversión y a otros actos jurídicos que posibiliten el traspaso de la propiedad de sus primitivos dueños al Ente de la Reforma y, a través de éste, a los directos beneficiarios.

En conclusión, por procedimiento de afectación se sobreentiende la - destinación de todos los bienes, de propiedad privada o pública, mediante la actuación de técnicas jurídicas, sean éstas del tipo y naturaleza que fueren (expropiación, compraventa, donación, legado, reversión ...). El concepto así entendido está en íntima conexión con el planteamiento de la misma Ley comentada, tanto es así que en el artículo 6º puede leerse que: "los predios rústicos, cualquiera que sea su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición, ya sea por compraventa, remate público o por cualquier otro título, quedan sujetos a la Legislación sobre Reforma Agraria".

I.2. Aplicación del procedimiento de afectación: zonas prioritarias.- Algunas Leyes de R.A.I., para la ejecución de los programas de la Reforma, prevén el establecimiento de zonas prioritarias, superficie donde preferentemente ésta debe ser llevada a cabo. En este sentido la Ley peruana destina todo el Título IV al "procedimiento de Afectación", dentro del cual el primer paso a seguir viene a ser la delimitación de zonas prioritarias. Así también la Ley brasileña dedica una debida atención a la delimitación de las

zonas, teniendo en cuenta una serie de requisitos; extensión y localización de superficies expropiables; provisión de las obras de mejora; estimación de las inversiones necesarias y de los costos (art. 35). Igualmente la Ley colombiana se acoge a este planteamiento, si bien con la exclusiva referencia a la adquisición de tierras de propiedad privada, ajustándose a dos tipos de reglas: una, dar prioridad a las zonas donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial, o la desocupación total o parcial de la población campesina, y aquellas donde existan fenómenos de erosión; y otra, no adquirir sino tierras que sean adecuadas para la explotación agrícola o ganadera (art. 57).

II. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.-

II. 1. ACUERDO DE EXPROPIACION.-

En la expropiación ordinaria un presupuesto imprescindible constituye la declaración de la causa expropiatoria (utilidad pública o interés social) Presupuesto que está basado en la circunstancia de que la potestad expropiatoria debe ser autorizada por la Ley. No obstante tal requisito, es generalmente admitido por la doctrina y por casi todas las legislaciones que tal declaración sea hecha de forma general, a través de una Ley que abarque a toda una materia, o bien por medio de autorizaciones individuales, según los casos concretos. En el primer caso suele recurrirse a aquellas materias que por su importancia y urgencia requieren ser previstas por la Ley expropiatoria, sobre todo en aquellos casos de suma gravedad (guerra, inundaciones ...) o bien en otros de una decidida trascendencia social (urbanizaciones, obras públicas ...).

Acogiéndose a este planteamiento, y en atención a la específica regulación de la expropiación en cada uno de los países, las Leyes agrarias sudamericanas consideran que la declaración de la causa expropiatoria viene implícita en la Ley especial. Así pues, se "solicitará la expropiación sin nece-

...idad de previa declaratoria de utilidad pública, por ser de esta naturaleza las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de esta Ley" - (L. ven., art. 35).

Un segundo paso en el procedimiento ordinario, generalmente admitido, viene a ser el acuerdo o la resolución del ente expropiante en atención a la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos. Dicha fase está perfectamente prevista por las Leyes de R.A.I.

II.1.1. Organo competente.- Al estudiar la categoría del sujeto expropiante hemos visto que el Ente titular de la potestad expropiatoria es quien tenía la facultad de resolver la expropiación de los bienes en concreto (supra, Cap. VI).

II.1.2. Contenido del acuerdo.- El acuerdo, con ciertas variantes según las Leyes, contiene normalmente los siguientes extremos: a) situación del predio y parte expropiable del mismo; b) calificación de las tierras, de acuerdo a las consideraciones técnicas y económicas pertinentes; c) causal de expropiación; d) criterio de evaluación y monto de indemnización; y e) forma de pago (L. chi., art. 32; L. col., art. 61, ap. 3º; L. ecua., arts. 120 -123; L. per., art. 52; y L. ven., art. 36, ap. 1º).

II.1.3. Notificación del acuerdo.- Las Leyes prevén específicas y prolijas formas de notificación del acuerdo expropiatorio a los propietarios afectados a través de los medios más efectivos para el efecto. "El acuerdo de expropiación se notificará a las personas afectadas ... por el personal del Cuerpo de Carabineros, cuyos miembros, para estos efectos, tendrán la calidad de ministros de fé. Además, se deberá publicar un extracto de dicho acuerdo por una sola vez en el Diario Oficial ... y por dos veces en un diario o periódico ..." (L. chi., art. 33) (3).

II.1.4. Efectos del acuerdo.- La Ley chilena, que es la más explícita en

este punto, hace generar del acuerdo de expropiación una serie de efectos - concretos, en atención a la efectiva aplicación del instituto expropiatorio, tales como la inscripción del extracto del acuerdo expropiatorio en el Registro de Interdicciones y Prohibiciones del Conservador de Bienes Raíces; el predio expropiado no podrá ser objeto de actos de disposición de ningún género; e incluso se llega a sancionar con la pérdida de la libertad a los propietarios que incurran en deterioros o sabotajes en dicho predio (art. 34)

II. 2. DERECHO DE RESERVA.-

Tal vez sea el derecho de reserva una de las peculiaridades más interesante de las Leyes que estamos estudiando. Por ello nos será muy útil que intentemos perfilar sus contornos más significativos.

En primer lugar se nos dice que estamos ante un derecho. En efecto, - sabemos que las Leyes de R.A.I. consagran y garantizan el derecho de propiedad privada y más concretamente aún el derecho a la propiedad, precisión muy notable introducida por la Ley colombiana. La propiedad privada, bajo ningún sentido, es atacada frontalmente; la institución siempre queda a salvo. En todo caso, las Leyes en su proceso de reordenación, postulan un nuevo - régimen de propiedad, atacando al anterior por considerarlo defectuoso. En este proceso de reestructuración de la propiedad siempre tienen cabida aquellos propietarios que se comprometan a utilizar de sus facultades correctamente y a cumplir con sus obligaciones debidamente. En suma, la propiedad privada está reconocida, si bien condicionada a una serie de profundos intereses sociales.

II.2.1. Principio general.- Como reconocimiento de este derecho de propiedad las Leyes consagran, en la aplicación del mecanismo expropiatorio, el llamado derecho de reserva. "Todo propietario exclusivo de un predio rústico expropiado ... tendrá derecho a conservar en su dominio una superficie de terrenos que no exceda de ochenta hectáreas de riego básicas", dice el artí-

culo 16 de la Ley chilena. En igual sentido la Ley venezolana dispone que "los propietarios de fundos por expropiar tendrán el derecho de reservarse de las extensiones respectivas fijadas como inexpropiables en el artículo 29 (ciento cincuenta hectáreas de tierras de primera clase)" (art. 30). De acuerdo al Decreto Reglamentario de la Ley colombiana todo propietario tiene derecho a que se excluya de la expropiación una determinada extensión superficial; hasta cien hectáreas, cuando se trata de tierras adecuada o inadecuadamente explotadas; hasta cincuenta hectáreas cuando se trata de predios incluidos en distritos de riego; en los demás casos hasta doscientas hectáreas (art. 14).

Es una política generalmente admitida, a la hora de localizar la porción superficial del objeto del derecho de reserva, la preservación de la unidad productiva, en atención a lo que debe retener el propietario y a lo que debe ser expropiado (L. col., art. 60). Es decir, que los terrenos que correspondan reservar al propietario deberán constituir una superficie continua, de forma que no impidan la racional explotación del predio, fundamentalmente en lo que se refiere al debido aprovechamiento de los recursos naturales. Siempre será incluido, en la superficie reservada todas las instalaciones (vivienda) (L. chi., art. 30, párr. 2º).

II.2.2. Aumento, reducciones y excepciones.- A.- Algunas Leyes permiten que el módulo de superficie admitido como regla general pueda ser aumentado por diversos motivos. En unos casos el aumento tendrá lugar en atención a las condiciones personales del propietario ("Si el propietario tuviere más de cinco hijos que trabajen con él o vivan a sus expensas, el límite máximo de superficie mencionado se aumentará en diez hectáreas de riego básicas por cada uno de estos hijos que excediere de ese número, sin que el total de la reserva pueda ser superior a cien hectáreas de riego básicas" -L. chi., art. 16, párr. 1º). En otros casos incluirán razones de tipo técnico ("En las extensiones de las reservas ... no se considerarán comprendidas y serán

objeto de reserva adicional las tierras anexas a la reserva principal que no excedan del quince por ciento (15%) de ésta pero indispensable para la debida explotación de la finca, tales como las destinadas a pastoreo de animales y a edificaciones y las cubiertas de montes altos constituidos como zonas de protección para la conservación de las aguas o como rompevientos" - L. ven., art. 30, párr. 2º-).

Empero son las Leyes de Chile y de Perú las que contienen los postulados más significativos en orden al aumento del derecho de reserva. Se trata de la exclusión de la expropiación de aquellos predios que son expropiables por la causal de superficie (supra, Cap. VI, pág. 194) y que estén eficientemente explotados (supra, Cap. IV, pág. 116), exclusión que no será superior a trescientas veinte (320) hectáreas de riego básicas, según la Ley chilena (art. 20, párr. 2º) y de doscientas (200) hectáreas de tierras de cultivo bajo, para los predios agrícolas directamente conducidos, de tres mil (3.000) hectáreas para los ganaderos en la Costa, y del triple, para los predios de la Sierra y Ceja, según la Ley peruana.

B.- La Ley venezolana prevé en algunos casos la reducción de la reserva hasta un 50% de las extensiones inexpropiables por estar ubicadas las tierras en zonas de alta densidad demográfica, y en las tierras próximas a poblaciones de menos de tres mil habitantes, puede reducirse la reserva en una tercera parte (art. 30, párr. 3º) (4).

C.- El decho de reserva no es admitido con caracter universal. Los principios rectores del nuevo estatuto de la propiedad agraria entran en juego. Por ello las Leyes disponen que "no tendrá derecho a reserva el propietario que tuviere su predio abandonado o mal explotado" (L. chi., art. 16, párr. 1º in fine; en el mismo sentido, D.R. col., art. 15, ap. a)); "en ningun caso la reserva se podrá otorgar en la parte de las fincas cultivadas directamente por el sistema de arrendamiento, aparcería, fundación u otros similares" (L. ven., art. 30, párr. 3º in fine; igualmente: L. chi., art. 20, párr. 1º;

~~D.R. col., art. 15, ap. e))~~; y finalmente cuando se trate de tierras expropiadas con destino a obras de reforestación o distritos de riego (D.R. col., art. 15, aps. c) y d)).

Estas excepciones nos ponen de frente a la política seguida por las - Leyes en orden a la reordenación del derecho de propiedad. Sabemos que tal política ataca directamente a las propiedades inexplotadas, deficientes económicamente, y a las propiedades explotadas bajo sistemas antisociales de tenencia. He aquí pues las motivaciones de las excepciones antedichas, excepciones que vienen así a sancionar a aquellos propietarios inoperantes e incumplidores de sus deberes sociales. Se trata, en suma, de una orientación omnipresente en los textos legislativos, no sólo a la hora de sancionar - acertadamente mediante medidas expropiatorias privativas de valor, sino también, en este caso, a través de la exclusión del derecho de propiedad que a toda persona se le reconoce.

II.2.3. Oportunidad del ejercicio del derecho de reserva.- De acuerdo al - artículo 16, párrafo 5º de la Ley chilena, "el propietario que desee hacer uso del derecho de reserva ... deberá declararlo por escrito ante la Corporación dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la - notificación del acuerdo de expropiación; si así no lo hiciere, se extinguirá definitivamente ese derecho". Por tanto la oportunidad del ejercicio de este derecho radica en el tiempo inmediatamente posterior a la notificación al interesado del acuerdo de expropiación. Igualmente, la Ley venezolana situa la actuación de este derecho luego de iniciado el expediente expropiatorio, antes del día fijado para el juramento de los peritos, y - cuando el propietario no lo hiciere, a diferencia de lo estipulado por la anterior Ley, será el Juez quien señale la ubicación de la reserva antes de la práctica del avalúo, y dentro de los diez días contados a partir del juramento (art. 38).

La legislación colombiana se aparta de las Leyes mencionadas. En efec

to, según el Decreto Reglamentario, el ejercicio del derecho de reserva tendrá lugar dentro del plazo previsto para las negociaciones directas (art. 16, párr. 1º); por consiguiente, antes de que se inicie el procedimiento expropiatorio.

II.2.4. Reclamaciones.- En consideración a la importancia que las Leyes - conceden al derecho de reserva, se ha previsto una siere de reclamaciones a favor del propietario. Así, si se expropiare el predio sin que le fuere - reconocido el derecho de reserva, el propietario podrá reclamar oportunamente ante el Tribunal (L. chi., art. 36 (5), párr. 1º).

II. 3. ACUERDO AMIGABLE.-

II.3.1. Planteamiento previo.- En la doctrina administrativa la expropiación tradicionalmente viene concebida como un procedimiento de carácter contradictorio en el momento de la determinación de la cuantía indemnizatoria. En vista de lo cual, no se ha desconocido la posibilidad de alcanzar su objetivo mediante un acto transaccional entre las partes, convenio o acuerdo que, de modo semejante al Derecho privado, tiene por finalidad impedir la iniciación o evitar la continuación de un litigio (6).

Según la doctrina francesa, la que más ha estudiado los acuerdos amigables, la expropiación no es perseguida más que a defecto de un acuerdo amigable. El carácter excepcional de la expropiación ha conducido, en todo - tiempo, al legislador a invitar a la Administración a no iniciar el procedimiento hasta tanto no haya intentado llegar a un acuerdo con los propietarios interesados. Estas tentativas tomarán diferentes formas según las circunstancias, más no deberán ser omitidas (7). BAUDRY (8) distingue tres tipos de acuerdos amigables según la fecha en que hayan sido celebrados: - a) tratados amigables anteriores a la declaración de la causa expropiatoria, en estos casos el convenio celebrado entre las partes no constituye un incidente del procedimiento de expropiación que aún no ha sido abierto, se -

... trata de un simple contrato de Derecho común; b) tratados amigables concluídos entre la declaración de utilidad pública y la ordenanza de expropiación, siendo estas cesiones amigables las más corrientes y constituyen verdaderos incidentes del procedimiento de expropiación; c) tratados amigables posteriores a la ordenanza (acuerdo) de expropiación, resultando estos últimos de efectos muy limitados y constituyen los llamados acuerdos de "adhesión a la expropiación".

No obstante la doctrina moderna considera que en las dos primeras hipótesis estamos ante un contrato administrativo, y es en la última cuando el acto participa del procedimiento expropiatorio (9).

II.3.2. Examen de las Leyes.-

II.3.2.1. Acuerdos amigables celebrados entre la declaración de la causa y el acuerdo de expropiación.- Incluimos en este epígrafe los convenios amigables previstos por las Leyes de Colombia y Venezuela.

A.- Según la primera, "dentro de los dos años siguientes a la notificación de la resolución por la cual se inicia el procedimiento de adquisición, deberá el Instituto definir las negociaciones directas ..." (art. 61, ap. 2º, - párr. 2º). Si se logra el acuerdo referente a la parte del predio a adquirir y a la calificación de las tierras, el Instituto procederá a ordenar el avalúo administrativo por peritos evaluadores del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, con base al mismo, adelantará las negociaciones con el propietario para acordar el precio y la forma de pago, incluyendo en este convenio a terceros interesados (D.R. col., arts. 23 y 24). El avalúo, de acuerdo al citado Reglamento, deberá practicarse con sujeción a las normas vigentes en materia catastral (art. 25); avalúo que podrá ser impugnado tanto por el Instituto como por el propietario (ídem, párr. 2º). Por fin, se presupone que la indemnización será pagada según lo establece la Ley, en bonos o al contado en vista de la causal expropiatoria (L. col., art. 62).

B.- Parecida hipótesis ha sido sustentada por la Ley venezolana: "Antes

de proceder a la expropiación del inmueble -expresa el artículo 35- el Instituto Agrario Nacional gestionará directamente un arreglo amistoso con su propietario. No logrado dicho arreglo amistoso, en un plazo que no se prolongará por más de noventa (90) días, solicitará la expropiación sin necesidad de previa declaratoria de utilidad pública, por ser de esta naturaleza las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de esta Ley". Se comprende ahora por qué hemos incluido el supuesto previsto por esta Ley en los tipos de acuerdo amigable celebrados entre la declaratoria de la causa (ímplicita según la Ley) y el acuerdo de expropiación.

La anterior regulación es completada por el Reglamento, el cual, en orden al convenio sobre el monto indemnizatorio, estipula que el organismo competente hará una oferta razonada por escrito al propietario del fundo o a su representante, oferta que será notificada judicialmente o por otro medio fehaciente (art. 18). Suponemos que la oferta será extendida en base a los criterios que la Ley prevé en caso de expropiación (criterios que son regulados por el artículo 25 y que estudiaremos en su momento oportuno).

Al igual que la legislación colombiana, la indemnización será pagada al contado o en bonos, según los casos (art. 73, ap. 2).

Uno de los fundamentos de los acuerdos amigables viene a ser la economía procesal. "Al respecto cabe observar -recuerda la Jurisprudencia de aque país- que las disposiciones contenidas en la Ley de Reforma Agraria han sido orientadas con la finalidad de lograr un procedimiento expédito que, sin descartar el ejercicio de derechos que pudiesen corresponder a los propietarios afectados, asegure al máximo la ejecución de los planes de dicha Reforma, - mediante la instauración de un procedimiento ágil en los casos que ameriten controversias, sin que, en ningún caso, pueda interpretarse que sus normas constituyen trabas para retardar esta urgente materia que debe considerarse de interés público". Según la Corte Suprema de Justicia venezolana el bb-

jeto de dicho artículo (art. 35) "es la de evitar, en cuanto sea posible, la instauración del juicio expropiatorio cuando tal situación pueda ser resuelta extrajudicialmente, evitando así los retardos e inconvenientes de una acción judicial" (10).

Con relación al plazo de noventa días previsto para la celebración del acuerdo amigable, parece ser que en la práctica se ha planteado ciertos problemas de interés. Así, en la sentencia citada, se llega a admitir la procedencia del expediente expropiatorio sin que haya tenido lugar la celebración del acuerdo amistoso, en atención a una mayor efectividad del procedimiento de afectación de las propiedades. Dicha tesis está en contradicción a lo previsto en el artículo 19 del Reglamento (de fecha posterior a la mencionada sentencia) el cual dispone que "la solicitud de expropiación deberá acompañarse con la prueba de que la gestión previa amistosa contemplada en el artículo 35 de la Ley de Reforma Agraria ha sido cumplida, y con el informe técnico en que conste que las tierras por expropiar son económicamente explotables. Si no se presentare con el libelo las actuaciones señaladas, el Juez no dará curso a la demanda de expropiación" (art. 20).

Hemos señalado esta divergencia de opinión con relación a la oportunidad de la celebración del acuerdo amigable para indicar que, si bien tal convenio está basado en una simplificación del procedimiento expropiatorio, parece ser que en la práctica no ha cumplido con tal finalidad. Hasta tal punto que por algún autor se ha señalado la excesiva onerosidad de los justiprecios convenidos amigablemente, porque una mala interpretación de la figura del arreglo ha legitimado los pagos al contado, con olvido de las facilidades que otorga la institución de la deuda agraria. Sólo de esta forma se explica el por qué hoy la Ley agrupe sus mejores amigos en filas de los propietarios (11).

Los convenios de esta naturaleza, aunque se apoyen en una siempre deseable simplificación procedimental, por basarse en un acuerdo de voluntades en

tre partes, a imitación de categorías civiles (12), no lleguen a constituir una técnica lo suficientemente idónea en cada uno de los supuestos previstos por la Ley; en especial, en lo referente a las expropiaciones sancionatorias, será muy difícil que el propietario llegue a admitir y reconocer su culpabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, aceptando indemnizaciones que patrimonialmente le perjudique.

II.3.2.2. Adhesión a la expropiación.- La Ley peruana, creemos (decimos creemos porque efectivamente la Ley no es lo suficientemente clara como sería lo deseable) que puede ser incluida en este supuesto. En el artículo 52 se prescribe que una vez publicado, por Decreto Supremo, el acuerdo de expropiación, el cual será notificado al propietario por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, para que dentro del plazo de quince días cumpla con lo resuelto, se hará conocer al propietario la valorización del área afectada, forma de pago y monto de la indemnización (art. 52).

Si el propietario no se aviene a cumplir con lo estipulado, dentro del plazo señalado por el artículo anterior, la expropiación seguirá su curso (art. 53).

II.4. INDEMNIZACION.-

II.4.1. En general.- Llegamos al problema central de todo procedimiento expropiatorio: la determinación de la indemnización que deberá ser pagada al expropiado. Tampoco la expropiación agraria escapa a la trascendencia del problema.

Hemos tenido ocasión (supra, Cap. V) de comprobar la evolución experimentada por este elemento inseparable del instituto expropiatorio, evolución que le ha sometido a una fortísima sacudida, hasta el límite de cuestionar ampliamente su primitivo planteamiento, llegándose hoy a admitir su instrumentación como medida de privación, en aquellos casos de la expropiación-san

ción, tan específicos de la materia agraria. Y esto no sólo con ocasión de tales tipos expropiativos; aún en la misma hipótesis de la expropiación ordinaria se llega a admitir indemnizaciones que se apartan de la fórmula clásica de la "indemnización justa o plena".

¿Ocurre otro tanto con la expropiación agraria? Independientemente de las medidas sancionatorias, las que en efecto materializan indemnizaciones reducidas, adelantamos que las Leyes de R.A.I. no se muestran concordantes ni igualmente decididas en el momento de adoptar los criterios más convenientes, dentro de los límites permisibles, en la fijación de la indemnización expropiatoria. Bien es verdad que algunos textos legislativos han recorrido un buen trecho, tal vez lo aceptable, teniendo en cuenta las circunstancias imperantes en cada país.

Parece que en ocasiones ciertas leyes no llegan a percibir la auténtica naturaleza de la materia a regular, aferrándose a principios que han sido desbordados aunque no concretamente abandonados. En este sentido no se supo valorar la expansión de la indemnización, creyéndola reducida a sus esquemas primitivos.

Con esto no queremos prejuzgar cuanto diremos seguidamente. Únicamente hemos querido recalcar la actual dimensión, seguramente la más auténtica, de la indemnización.

Tampoco desconocemos que ésta es un factor de difícil comprensión. Su cuantía y sus modalidades suelen estar determinadas por elementos históricos, jurídicos, sociales, económicos y políticos (13), tanto más graves cuanto más extremas sean las circunstancias, como ocurre con los movimientos de R.A. (14).

II.4.2. Criterios de evaluación.— Las Leyes agrarias, a fin de cuantificar el monto indemnizatorio, adoptan una serie de criterios instrumentales. —

Mientras unas se acogen a una pluralidad de criterios, otras adoptan uno solo, que actúa automáticamente.

Al jurista no corresponde estudiar la idoneidad de tales criterios. Tal examen corresponde más bien a la ciencia Económica. Como dice Robert WILKIN "la sana apreciación del valor supone la aplicación no de principios jurídicos sino de reglas de la ciencia económica"(15). Esto es lo que hacen las Leyes de R.A.I., acogerse a los principios de la Economía a la hora de estipular los elementos definidores de la indemnización. A pesar de no incumbirnos, seguidamente estudiaremos con cierto detalle las ventajas y los inconvenientes de los criterios de evaluación sin perjuicio de las consideraciones de tipo jurídico.

II.4.2.1. Criterios combinados.- Incluimos en este epígrafe todas aquellas Leyes que instrumentan más de un criterio de evaluación, a pesar de que las mismas no coinciden plenamente en la elección. Tales criterios, ordenados sistemáticamente, son los siguientes:

A.- Avalúo catastral a efectos fiscales.- Aceptan este criterio las Leyes de Brasil (art., 19, ap. 2 - a)), de Ecuador (art. 24, ap. a)), y de Venezuela (art. 25, ap. b)). El Decreto colombiano de 1.963 fija como límite "el auto-avalúo" del propietario efectuado cada dos años.

Quando veamos los criterios automáticos estudiaremos las implicaciones jurídicas del avalúo catastral. Ello no obsta para que consignemos que el avalúo es una base frecuentemente utilizada para la valoración en los programas de R.A. Este método tiene la ventaja de que los datos necesarios se encuentran fácilmente en los registros oficiales, por lo que el procedimiento de la expropiación es a menudo más rápido ya que el propietario ha aceptado, explícito o tácitamente, la contribución impuesta a su finca (16).

Con relación a la Legislación colombiana, obsérvese que el criterio no

~~vienen~~ determinado por la Ley sino por un simple Decreto. Esta es una irregularidad reprochable bajo todo punto de vista. Jurídicamente no se puede admitir que la evaluación indemnizatoria venga prevista por una norma de rango inferior a la Ley; ésta, como reguladora de la institución, no puede delegar tan importante extremo a una norma expedida por el Poder Ejecutivo. Dicha anomalía ha sido denunciada por la F.A.O. (17) y el C.I.D.A. (18) y por más de un estudioso del problema agrario colombiano (E. FEDER (19)).

Hecha la aclaración, el "auto-avaluo" ofrece una serie de ventajas: ningún gasto administrativo; reflexión cuidadosa del propietario a fin de declarar ni muy alto ni muy bajo, si lo hace muy alto tendrá que pagar un elevado impuesto sobre la propiedad y la herencia, mientras que si valora muy bajo estaría expuesto a recibir una compensación inferior por expropiación; elimina la objeción que el propietario suele hacer a las valoraciones técnicas; y simplifica los problemas jurídicos de la expropiación. Por otra parte, esta técnica ofrece una serie de problemas: los propietarios podrían pagar una contribución territorial alta a fin de percibir una compensación excesiva (20).

B.- "La producción media durante los seis años inmediatamente anteriores al momento de la adquisición o al de la fecha de la solicitud de la expropiación" (L. ven., art. 25, ap. a)).

Según nos revela la F.A.O., este criterio presenta no pocas desventajas, a pesar de constituir uno de los más objetivos (21) en orden a la estipulación de la cuantía indemnizatoria desde un punto de vista teórico, sobre todo por la falta o inexactitud de las cuentas disponibles del rendimiento y de los costes (22).

C.- Valor capitalizado del rendimiento real o en potencia.- El informe pericial del avalúo de la propiedad tomará en cuenta "el valor resultante de la capitalización al ocho por ciento -8%- del promedio de la renta neta ob-

tenida en los últimos cinco años, o del promedio de renta ~~net~~ ^{net}a de la zona respectiva" (L. ecua., art. 24, ap. b)).

Tampoco este criterio ofrece las suficientes garantías en la práctica. El cálculo del rendimiento en potencia de una tierra que nunca ha sido explotada intensivamente, entraña grandes dificultades técnicas que exigen un numeroso personal competente, así como suposiciones en cuanto a la tecnología y desembolsos del capital. En segundo lugar, la compensación de acuerdo con los posibles rendimientos y costos, en lugar de corresponder a los ingresos reales, dejará al propietario en una situación económicamente mejor de la que antes tenía, además, una de las razones económicas de la R.A. en algunos países es precisamente que los presentes propietarios no explotan a fondo sus tierras (23).

D.- Valor de mercado.- Se acogen a este criterio las Leyes de Brasil (art. 19, ap. 2 -a)) y de Venezuela (art. 25, ap. c) : "El precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones de dominio que se hubieran realizado en los diez años que precedan al momento del avalúo y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante - los últimos cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de expropiación o a la de proposición de compra").

a) El valor venal en la expropiación ordinaria.- En la expropiación ordinaria, a inspiración de la indemnización justa, el criterio generalmente admitido es éste del valor de mercado. Así está previsto en la mayoría de - las legislaciones positivas.

Según revela G. TREVES, en Francia la indemnización es fijada de acuerdo "al valor de los bienes en el día de la decisión" (art. 21 de la Ordenanza de 1958); en Inglaterra según el "valor actual" de los bienes (Leyes sobre Planificación Urbana y Rural de 1947, 1954 y 1959). En definitiva, "el principio del valor venal, puesto como regla por la Legislación italiana -

(Ley de 1865), no padece alteraciones donde es máximo el respeto a la propiedad privada. En América (EE.UU.) la "justa" indemnización ha sido definida también por la Corte Suprema como correspondiente al "valor del mercado del bien expropiado", con la precisión que se trata de la suma que sería alcanzada en una libre contratación (conforme ... al artículo 39 de nuestra Ley del 65) excluyendo, bien entendido, los elementos especulativos o las oportunidades que pertenecen a un futuro remoto." (24)

Con relación al Derecho español hay que señalar que, si bien la Ley de 1954 establece la conjugación de los criterios fiscales con los venales, han sido éstos últimos los preferentemente aplicados en la práctica (25).

Finalmente la doctrina y jurisprudencia argentinas, a inspiración del Derecho positivo, también se acogen al criterio del valor venal (26).

b) Situación del mercado de tierras en Sudamérica.— En América Latina en general, la transferencia de las propiedades agrícolas a través de las ventas es pequeña, porque existen muchos incentivos para los propietarios agrícolas, particularmente de las grandes unidades, quienes están a salvo de la inflación y libres de impuestos.

El C.I.D.A., en su informe sobre el Brasil, señala que las ventas de las grandes haciendas son muy escasas y poco accesibles a los trabajadores agrícolas o pequeñas propiedades. El grueso de las transacciones se circunscribe a las pequeñas propiedades. Por otra parte hay indicios de que la transferencia de las propiedades, particularmente cuando son grandes, no es registrada de manera correcta, en especial en lo que respecta a su verdadero precio de venta. Por tanto, un mercado que no registra una cierta publicidad de los precios de venta no es un mercado en el sentido consagrado por la palabra. En conclusión, debe distinguirse entre un mercado para pequeñas propiedades —en que los precios son elevados— y un mercado inactivo

para las propiedades agrícolas mayores -en que los precios de las tierras, cuando son conocidos, son afectados no sólo por el factor del rendimiento económico basado en la producción, sino por otros factores de naturaleza distinta a la económica, tales como el prestigio, seguridad contra la inflación, poder político y otros- (27).

Es obvio que en tales circunstancias el precio de mercado difícilmente puede ser aceptado. La situación de monopolio y la poca transparencia del mercado riñen con la regla de la sana moral e incluso con el principio del justo precio, toda vez que por justo se entienda la exacta correspondencia de las cosas. Por ello son elogiables las afirmaciones de Antonio GARCIA, cuando dice que en Hispano-América aún no han desaparecido las antiguas formas de monopolio señorial sobre la tierra, el agua y los bosques y que no funcionan realmente "un mercado de tierras" como mecanismo redistribuidor de los recursos físicos y un "mercado de trabajo rural" como mecanismo redistribuidor de los ingresos agrícolas (28).

En todo caso, la aproximación o identificación del "justo precio" al valor de mercado se debe a la asimilación de los conceptos de contratación civil a la técnica expropiatoria (*supra*, Cap. V).

c) Distinción entre indemnización y precio de compraventa.- Conviene ahora que, desde el punto de vista jurídico, deslindemos entre la indemnización expropiatoria y el precio de compraventa (figura ésta, según hemos dicho, de influencia decisiva en la configuración del justo precio).

Esta asimilación entre el precio de compraventa y la indemnización expropiatoria ha tenido lugar en la originaria concepción del instituto. "El vocablo precio -afirma Fernando LEGON- está de acuerdo para los criterios - (como nuestra Ley civil) que ven en la expropiación una venta forzada" (29).

La locución de "justo precio" utilizada por las Leyes clásicas de ex-

expropiación, en un lenguaje de reminiscencia privatística, no implicaba más que un instrumento comparativo para la determinación del quantum de la indemnización, acercándose, lo más posible, a los valores de libre mercado y de hecho -recuerda VIGNOCCHI- las divergencias entre indemnización y precio aparecen evidentes tanto sobre el plano teórico como en el práctico: "1) resultando la primera, a diferencia del segundo, más que un elemento esencial de una relación sinalagmática, una simple condición de legitimidad del procedimiento expropiatorio...; 2) dando lugar la misma a una simple exigencia personal del expropiado hacia la administración pública, expropiante ..., - sin posibilidad de protección con garantías reales semejantes a aquella de la hipoteca legal del alienante en los transferimientos voluntarios; 3) siendo por fin la indemnización desvinculada de cualquier consideración y elementos subjetivos influyentes en el régimen de compraventa, que no ... deben - calcularse en las hipótesis expropiativas ... (especialmente en las disciplinadas) por las Leyes especiales" en donde se notan la tendencia a la determinación de valores prescindiendo de los precios de mercado (30).

d) Conclusiones.- Una vez visto los presupuestos del mercado de la tierra en Sudamérica (monopolístico), y la distinción entre el precio de compraventa (determinado según los criterios de mercado) y la indemnización expropiatoria, es imperativo concluir que el "valor venal" difícilmente puede ser admitido como criterio de evaluación indemnizatorio de la expropiación agraria.

Se explica, por tanto, la objeción que contra tal criterio sostienen con rara unanimidad casi todos los especialistas hispanoamericanos en materia - agraria (CHONCHOL, FERNANDEZ Y FERNANDEZ, A. GARCIA, R. DUMONT, CARROLL, etc. (31)). El precio comercial, incluso, ha sido rechazado por el mismo INCOPA, el cual expresa que "desde el punto de vista dogmático, la mayor parte de los tratadistas no aceptan que en un proceso de reforma agraria la adquisición y adjudicación de tierras se haga por valores comerciales" (32).

En tales circunstancias, el valor de mercado está muy lejos de concordar con los imperativos de la justicia. Las Leyes económicas son leyes extrajurídicas, y como tales, nastras al Derecho. La gran tarea de la política en general, y de la política del Derecho, reside precisamente en influir en los hechos económicos de tal manera que constituya una plataforma propicia al enraizamiento de la justicia (33).

II.4.2.2. Criterio automático.- Dos son las Leyes que adoptan un único criterio de evaluación, criterio que determina automáticamente el monto indemnizatorio, al menos una parte importante de éste.

Según la Ley chilena: "La indemnización del dueño del predio expropiado será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo. Estas mejoras serán tasadas por la Corporación de la Reforma Agraria en el valor que tenga al momento del acuerdo de expropiación" (art. 32, párr. 1º).

Igualmente la Ley peruana adopta, como base de la indemnización, la evaluación a efectos fiscales, aunque con un alcance más acabado y perfecto que la anterior Ley. Así: "El valor que se fijará como justiprecio de las tierras, construcciones, instalaciones y demás partes integrantes expropiadas, será el de la valuación oficial efectuada por la Dirección General de Contribuciones para la confección del Padrón Predial" (art. 63, párr. 1º). Teniendo en cuenta que el Padrón Predial aún no está confeccionado, la mencionada Ley, a efectos sustitutivos, acoge una serie de criterios, según los distintos tipos de explotación, que coinciden con los señalados en el epígrafe anterior y que son: auto-avalúo; valor fijado en la última transferencia; capitalización de la renta (34). Con relación al ganado y las plantaciones, se tendrán en cuenta los precios promedios de plaza, la producción, los datos que figuren en la contabilidad y el costo de instalación; para las maquinarias y los edificios, será el valor castigado que figura en los libros

de contabilidad (art. 65).

Indudablemente, sin perjuicio de lo dicho más arriba, parece marcarse una decidida tendencia a la admisión del valor fiscal en orden a la fijación de la indemnización. Son muchos los que abogan por el establecimiento de este criterio (35).

Se ha fundamentado la admisión de la tasación fiscal vigente a efectos de la determinación de la indemnización, en tres órdenes de razones: una - razón moral, pues sobre este valor, declarado o aceptado por el propio dueño, éste ha estado contribuyendo a la sociedad; siendo así, la justicia exige que sobre ese mismo valor se le indemnice. Una razón práctica financiera, por la imposibilidad práctica de efectuar una tasación individual, completa y justa de cada predio dentro de los plazos urgentes propios de la expropiación agraria, de imposibilidad financiera de costear el pago de indemnizaciones a valor de mercado. Y por último, una razón económica, por cuanto resulta evidente, tal como hemos aclarado (supra, pág. 232) el precio de la tierra en Sudamérica se halla sometido a una serie de valoraciones por encima de lo estrictamente económico, tales como la influencia social y política (36).

Desde el punto de vista jurídico, no cabe duda que éste criterio presenta una coherencia lógica a través del "principio de los actos propios": quíe ha declarado ante la Administración un valor determinado a efectos de tributación no puede pretender un valor más elevado cuando se trata de percibir - de la misma Administración la indemnización expropiatoria (37).

Finalmente, es por todos conocido que los especialistas hispanoamericanos de R.A. coinciden, con casi absoluta unanimidad, en aceptar este criterio de evaluación, exclusivo y casi automático (38).

II.4.3. Expropiación parcial. - En más de una ocasión hemos insistido que la

indemnización en la expropiación agraria se aparta del principio de la indemnización plena. Pues bien, como una muestra más de este hecho, las Leyes no han previsto casi la indemnización por conceptos de "daños y perjuicios", toda vez que éstas responden a unos criterios subjetivos. En este sentido, la Ley venezolana nos dice que "en el avalúo solamente se tomará en cuenta el valor real y sincero del fundo con prescindencia de toda consideración - sobre daños y perjuicios hipotéticos y relaciones afectivas del propietario con el inmueble (art. 24, parágrafo 3º) (39).

El supuesto más importante, dentro de los perjuicios que pueda experimentar el expropiado en su patrimonio, viene a ser la denominada "expropiación parcial", la cual está fundada en la protección de la unidad productiva, principio éste fundamental en la materia examinada. Es la Ley brasileña la que ha regulado más explícitamente. La mencionada Ley dispone que el - expropiado, en caso de expropiación parcial, podrá optar por la expropiación total, cuando el predio sobrante resulte: reducido a una superficie inferior a tres veces la dimensión del módulo de propiedad, o bien, cuando quede perjudicado sustancialmente en sus condiciones de explotación económica (art. - 19, ap. 1º).

II.4.4. Indemnización de gravámenes, prohibiciones o embargos.- A este respecto las Leyes de R.A.I. prevén distintos sistemas indemnizatorios, a favor de los titulares de derechos que graven el fundo expropiado.

Según la Ley chilena "todos los gravámenes, prohibiciones o embargos, - a excepción de las servidumbres legales que pesen sobre el predio expropiado, se extinguirán cuando el mismo sea inscrito en el Registro a favor del ente expropiante, correspondiendo a los interesados el ejercicio de los derechos y acciones sobre el monto indemnizatorio, en primer término, y sobre los terrenos que el expropiado conserve en su dominio, en segundo. En cuanto a la forma de pago, plazo o condiciones se adaptará a lo que se convenga entre las partes interesadas, o en su defecto, por el Juez. (art. 57).

La Ley colombiana, por su parte, distribuye la deuda equivalente al - gravamen hipotecario entre la parte del fundo adquirido y la parte que conserva el propietario, subrogándose el Instituto en lugar del deudor en la - proporción que corresponda. Si el propietario no estuviere conforme o porque el procedimiento expropiatorio no pueda demorarse, el Instituto podrá expropiar el crédito hipotecario (art. 67, párrs. 2º y 3º).

La Ley ecuatoriana regula una serie de disposiciones en garantía de los acreedores; disposiciones que van desde la notificación a los mismos del informe pericial y del acuerdo expropiatorio (art. 125, párr. 2º y art. 127), hasta el pago en efecto (arts. 132 y 133).

Y finalmente, la Ley peruana dispone que el monto indemnizatorio se - aplicará a la cancelación de la hipoteca o gravámenes hasta donde alcanzare y el saldo se entregará al expropiado; el predio será transmitido libre de gravámenes o cargas, una vez canceladas (art. 57) (40).

II.4.5. Sistema de valoración. - A excepción de la Ley brasileña, que lo - ignora, y de la Ley chilena, que lo considera improcedente, por cuanto la - valoración de las mejoras -aparte del criterio automático- corresponde al mismo ente expropiante, las restantes coinciden en admitir -aunque con ciertas variantes como sistema de valoración al de peritos. Para una mejor - apreciación de lo regulado, veamos cada ley en particular:

- Ley colombiana: a) Para los supuestos de acuerdo amigable, el INCORA - hará practicar un avalúo por peritos del cuerpo de avaluadores del - Instituto Geográfico Agustín Codazzi; si las partes no se hallaren de - acuerdo, podrán solicitar una nueva reconsideración del avalúo (art. 61, ap. 2º, párr. 1º).

b) Para el avalúo en el juicio de expropiación serán designados tres - peritos: uno por el INCORA, otro por el propietario interesado y otro - por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Si el dictamen pericial - fuera objetado por cualquiera de las partes, y el Juez declarare váli-

da las objeciones, se procederá a designar de nuevo a otros tres peritos, siendo el dictamen de éstos no sujeto a objeción (art. 61, ap. 5º, párr. 1º).

- Ley ecuatoriana: Se nombrará un sólo perito para el examen de las indemnizaciones correspondientes. El perito, sin otra formalidad, entrará a desempeñar el cargo y podrá ser funcionario o empleado del IERAC (art. 123).
- Ley peruana: El Juez instará a las partes para que designen el respectivo perito, bajo apercibimiento de designarlos en rebeldía si no lo hicieren. También les prevendrá para que designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombran, será designado por el Juez. Se sobreentiende que el examen pericial solo tendrá por objeto las mejoras o deterioros con relación al auto-avalúo o la valuación oficial (art. 54).
- Ley venezolana: Si no se logra el avenimiento sobre la cuantía indemnizatoria, el Juez propiciará que las partes designen los peritos correspondientes que han de determinar el justiprecio, cuya tramitación cuando haya oposición, se hará en cuaderno separado y se continuará con independencia del juicio principal. Si los peritos se escusaren por dos veces conocer de un asunto, el nombramiento corresponderá al Tribunal (art. 36, ap. 7º).

Es de advertir que en este punto no estamos ante ninguna originalidad de las Leyes. El sistema de peritos, o de tercer perito, es uno de los más antiguos, tanto que las Leyes especiales de expropiación, de casi todos los países, lo han acogido con más o menos amplitud, sobre todo durante el siglo XIX y primera mitad del actual (41).

II.5. PAGO.-

II.5.1. En general.- Una vez acordada la expropiación y fijada la cuantía indemnizatoria, llega el último paso: el "pago indemnizatorio". Ahora recién

el expediente expropiatorio llega a su fin; en este momento cuando se producen los efectos definitivos: materialización del pago y traspaso de la propiedad expropiada. Este procedimiento que es el normal para la expropiación ordinaria, es válido también para la expropiación agraria.

La expropiación agraria, tal como hemos señalado en más de una ocasión, está configurada en base a un procedimiento sumario, en relación al tipo común, aunque dicha característica no aparezca con igual plasmación en cada una de las Leyes de R.A.I.; se trata pues de una peculiaridad de diversas tonalidades. A pesar de lo cual, la expropiación no aparece mutilada, y menos en este aspecto fundamental del pago indemnizatorio. Este está previsto, a través de manifestaciones propias, es verdad, si bien con la suficiente entidad como para ser considerado requisito esencial del procedimiento expropiatorio; de esto no cabe duda, al menos en la orientación de las Leyes comentadas. Así, en la vigente Ley peruana, el procedimiento expropiatorio recién concluye con la resolución judicial que fija la indemnización definitiva, posterior a la ocupación previa, en la cual se ordena el pago como último y definitivo acto antes de la traslación de dominio (arts. 55 y 56) (42).

Es cierto que, a propósito de dar mayor celeridad y efectividad al procedimiento expropiatorio, la Ley chilena se aparta de las demás al vincular de la simple consignación del monto indemnizatorio la transmisión del objeto expropiado; se trata de una postura, hasta el momento, única, probablemente rodeada de las suficientes garantías en atención al Derecho positivo de aquel país, aunque dogmáticamente escape a cualquier esquema concebido hasta el presente. Para unas consideraciones más detenidas sobre el particular, nos remitimos al lugar oportuno (infra, págs. 261-264).

II.5.2. Cuantías indemnizatorias.— Antes de estudiar las modalidades de pago, como presupuesto previo, conviene que nos refiramos a las cuantías indemnizatorias. Entendemos por éstas los distintos montos indemnizatorios, estipulados en virtud de los criterios de evaluación, en atención al porcenta-

de los medios de pago y a la mayor o menor gravosidad de uno de éstos, los bonos agrarios.

A fin de apreciar la distinta entidad de la indemnización en las hipótesis previstas en las Leyes de R.A.I., sobre todo como técnica de privación de valor, técnica de fundamental importancia para estos tipos expropiativos, distinguiremos tres tipos de indemnización:

1º.- Indemnización gravosa.-- En primer término, tenemos los montos indemnizatorio más privativos que para el expropiado han previsto las Leyes. En estos casos el porcentaje del pago efectivo con relación al pago en títulos de crédito es el más bajo, o bien, dicho pago tiene lugar mediante éstos últimos, con el agravante de ser los títulos los más gravosos de la triple escala establecida. A fin de lograr una visión más completa del problema, dentro de la óptica de un estudio comparativo, la indemnización gravosa se nos presenta en cada una de las Leyes, de la siguiente forma:

- La Ley chilena: Con un uno por ciento (1%) en efectivo y el resto en Bonos de clase "C" (amortizables en treinta años y con un interés del tres por ciento (3%) anual -art. 132-) serán pagadas estas propiedades: las abandonadas (arts. 45, 46, y 47) y las sujetas a la Ley de Propiedad Austral (art. 46, párr. 2º); y con el cinco por ciento (5%) al contado y el resto en los citados Bonos se pagarán las propiedades: mal explotadas (arts. 45, 46 y 47) y las divididas por el propietario en evasión a la Ley (art. 46, párr. 2º) entre otras.
- Ley colombiana: Con Bonos de clase "B" (amortizables en veinticinco años y con un interés del dos por ciento (2%) anual -art. 75-) se pagarán las propiedades incultas (art. 62, ap. 1º).
- Ley ecuatoriana: Con Bonos de clase "C" (amortizables en treinta años y con un interés del cuatro por ciento (4%) anual, con período de gra-

cia de diez años -art. 17-) se pagarán las propiedades ociosas (art. - 131); y con Bonos de clase "B" (amortizables en veinte años y con un cinco por ciento (5%) de interés anual, con periodo de gracia de tres años -art. 17-) se pagarán las propiedades deficientemente cultivadas (ídem).

- Ley peruana: Cuando la indemnización no exceda de venticinco mil (25.00 soles oro, serán pagadas al contado, y cuando exceda, dicha suma al contado y el resto en Bonos de clase "C" (amortizables en treinta años y con un interés del cuatro por ciento (4%) anual -art. 174, párr. 4º) las propiedades ociosas y enfeudadas (art. 177, ap. 3º).
- Ley venezolana (43): Con Bonos de clase "A" (amortizables en veinte años y con un interés del tres por ciento (3%) anual -art. 174, ap. 1-) se pagarán las propiedades incultas y las explotadas indirectamente - (ídem.); y las propiedades sometidas a reservas e inexploradas en un periodo de tres años (art. 32).

2º.- Indemnización menos gravosa.- En este segundo grupo, en atención al planteamiento hecho, tenemos los siguientes supuestos indemnizatorios:

- Ley chilena: Con el diez por ciento (10%) al contado y el resto con Bonos de clase "A" (amortizables en venticinco años y con el tres por ciento (3%) de interés anual -art. 132-) serán pagadas las propiedades: que excedan de ochenta hectáreas de riego básicas (art. 45), que pertenezcan a personas jurídicas (ídem.), que estén en áreas de riego (ídem.) y que estén en áreas de riego (art. 47).
- Ley colombiana: Con una mitad al contado (en quince anualidades y con el siete por ciento (7%) de interés anual) y la otra en Bonos de clase "B" serán pagadas las propiedades explotadas por arrendamiento, aparcería u otro contrato de índole semejante (art. 59 bis, párrs. 1º y 3º)

Ley peruana: Cuando la indemnización no exceda de cincuenta mil (50.000) soles oro, serán pagadas al contado, y cuando exceda, dicha suma al contado y el resto en Bonos de clase "B" (amortizables en veinticinco años y con un interés del cinco por ciento (5%) anual -art. 174, párr. 3º) las propiedades arrendadas y las conducidas directamente en las que no se hayan cumplido las condiciones de los artículos 28, 29, 31 y 34 (44) (art. 177, ap. 2º).

- Ley venezolana: Con Bonos de clase "B" (amortizables en quince años y con un interés del cuatro por ciento (4%) anual -art. 174, ap. 2º-) se rán pagadas las propiedades no incluidas en el primer grupo y las adquiridas por negociación o arreglo amigable (ídem.)

3º.- Indemnización.- En este último grupo se incluyen aquellos tipos indemnizatorios menos gravosos:

- Ley chilena: Se pagarán al contado las propiedades en minifundio (art. 50); con un treinta y tres por ciento (33%) al contado y el resto en Bonos de clase "B" serán pagadas las propiedades en áreas de riego (art. 48 y 49).

- Ley colombiana: Cuando no exceda de cien mil pesos (\$1000.000.00), el veinte por ciento (20%) al contado y el resto en doce anualidades sucesivas de valor igual, será pagado para las propiedades inadecuadamente explotadas (art. 62, ap. 2º); cuando no exceda de trescientos mil pesos (\$300.000.00), el veinte por ciento (20%) al contado y el resto en cinco anualidades sucesivas de un valor igual, será pagado para los restantes tipos de propiedades (art. 62, ap. 3º).

- Ley ecuatoriana: Con un cincuenta por ciento (50%) al contado y el resto en Bonos de la clase "A" (amortizables en quince años y con un seis por ciento (6%) de interés anual) serán pagadas las propiedades eficient

mente cultivadas (art. 131).

- Ley peruana: Cuando su valor no exceda de Cien Mil Soles Oro, serán pagadas al contado, y cuando exceda, dicha suma al contado, y el resto en Bonos de clase "A" (amortizables en veinte años y con un interés anual del seis por ciento (6%) -art. 174, párr. 2º) las propiedades directamente conducidas y cumplidoras de todas las disposiciones de la Ley - (art. 177, ap. 1º).

- Ley venezolana: Con Bonos de clase "C" (amortizables en diez años y el interés anual de acuerdo al mercado de valores - art. 174, ap. 3º-) se pagarán las propiedades cumplidoras de su función social (idem.).

En cuanto a las mejoras, semovientes y derechos de prenda, todas las - Leyes coinciden en compensarlos en dinero efectivo. (45)

He aquí, pues, a través de la tipificación realizada, la amplia gama - de posibilidades expropiativas que la materia agraria nos ofrece. Las Leyes coinciden en concebir técnicas de privación de valor (expropiación-sanción) a cargo de aquellas propiedades inexploradas, deficientes económicamente, y de aquellas propiedades explotadas bajo regímenes antisociales. Esto ya lo habíamos dicho, ahora lo hemos comprobado.

Luego vendría un segundo grupo de medidas expropiativas más condescendientes hacia la actitud -hasta cierto punto diligente- del propietario y atentas a una serie de circunstancias técnicas, ajenas a la voluntad humanas.

Y por fin, un grupo de propiedades, merecedoras del máximo respeto y por tanto garantizadas suficientemente a través de una equitativa indemnización expropiatoria. Por cierto que ésta última no alcanza los niveles de la indemnización plena, propia del tipo ordinario, y esto debido, fundamentalmente a las hondas implicaciones que de todo tipo acompañan al acto expropiatorio

en materia agraria. Como dice la doctrina italiana, en la actualidad, a la hora de determinar la cuantía indemnizatoria, hacen acto de presencia circunstancias económicas, sociales, jurídicas y políticas (supra, Cap. V) que vienen a situarla, según los casos, en su exacta medida. Esta medida, no obstante, no es concebida en el mismo lenguaje en cada una de las Leyes estudiadas. Basta dar una simple hojeada a los grupos indemnizatorios expuestos más arriba.

II.5.3. Formas de pago.- La expropiación ordinaria es entendida de forma que el respeto al interés privado determina la adecuada compensación del sacrificio que se le impone en nombre de la colectividad. Por ello se dice que ni expropiante ni expropiado, en virtud de la armónica tutela jurídica que el ordenamiento positivo otorga a sus intereses, deben experimentar ningún aumento ni disminución de su patrimonio. La teoría que cumple con aquel equilibrio viene a ser el de la conversión dineraria, consistente en determinar en cifra y moneda el valor del objeto expropiado (46).

En la expropiación agraria no ocurre otro tanto. En ésta la medida no se circunscribe a una mera relación bilateral entre la Administración y el individuo (supra, Cap.V). Ella trasciende a objetivos más generales, hasta tal punto que viene a representar un instrumento de conformación de todo un sector de la sociedad. Por todo ello, la expropiación agraria se despega de los moldes comunes de la institución.

Una de las características de la especialidad agraria viene a ser la estipulación de distintas modalidades de pago. Pago, que no sólo será en efectivo, sino, como hemos visto, puede ser en títulos de crédito e, incluso, acciones de sociedades industriales, tal como lo prevé la Ley peruana (art. 177, párr. 1º).

Desde luego, señala RODRIGUEZ MORO (47), que no repugna en teoría la -

idea de que la indemnización tenga lugar de cualquier modo, y no sólo en dinero, puesto que la conversión de derechos que implica la expropiación y la equivalencia económica del bien sustraído puede ser materializado de distintas formas. En este sentido se ha llegado a admitir indemnizaciones "in natura" (48), e, incluso, en títulos de deuda pública y en una renta.

Dejando a un lado los otros tipos de pago, nosotros nos centraremos en el estudio de los llamados "Bonos de Reforma Agraria" para lo cual habrá que fijarse primero en las razones condicionantes de tal figura, y, para hablar con más precisión, del instituto de la Deuda.

II.5.4. Deuda Agraria.-

II.5.4.1. Fundamentación extra-jurídica.- Unos de los fundamentos del establecimiento de la deuda agraria y el empleo de los títulos de crédito como forma de pago de la expropiación responde a razones de tipo económicas, financieras fundamentalmente.

El pago en efectivo o en bonos, dice JIMENEZ LANDINEZ (49), no es un asunto doctrinal sino práctico.

El mismo autor en otro lugar revela que el problema del financiamiento se ha convertido en uno de los obstáculos más eficaces para la ejecución de la R.A. Con relación a Hispanoamérica, se ha pretendido buscar formas de financiamiento en el exterior pero, después de la Conferencia Regional de la F.A.O. celebrada en Punta del Este, en Diciembre de 1966, ha quedado en claro que el financiamiento de la parte esencial de la reforma, del cambio de la tenencia de la tierra, deberá ser realizado por los países con recursos propios e internos. El financiamiento interior sólo estaría disponible para las demás inversiones que se requieren en atención al proceso general de la R.A. (asistencia técnica, créditos, mercadeo, entre otros) (50).

Una vez indicado el aspecto extra-jurídico de la deuda agraria, pasemos

ahora a estudiar su aspecto jurídico.

II.5.4.2. La Deuda Pública en general.- A los fines de contribuir al financiamiento de la R.A. -pone de manifiesto la Ley venezolana -"se autoriza la constitución de una deuda pública interna, la cual se denominará Deuda Agraria, a cargo del Instituto Agrario Nacional y garantizada por la Nación" (art. 172). La mencionada Ley nos dá el concepto de la Deuda Agraria, nos dice que se trata de una deuda pública interna.

A fin de corroborar o criticar la anterior definición, conviene que -pasemos brevemente revista a los principales planteamientos del Derecho financiero con relación a la institución de la deuda pública.

La Deuda pública se engloba dentro del concepto más general del Crédito público. Este, según opinión comúnmente aceptada, significa, etimológicamente, "creer o tener confianza" (51). A partir de esta idea, del Crédito público, como posibilidad, por parte del ente público, de aprovecharse de la confianza de que puede gozar, por parte de otros sujetos de derecho público o privado, para lograr los medios necesarios a subvenir sus necesidades (52), se construye toda la teoría de la Deuda pública.

No existe unanimidad por parte de la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la Deuda pública. Así, mientras para algunos, la Deuda pública constituye un acto de soberanía, mediante el cual los títulos de la deuda "surgen en virtud de autorizaciones legislativas y no ofrecen los caracteres generales de los contratos de Derecho privado, toda vez que no hay una persona determinada a favor de la cual se establezcan obligaciones, prometiéndose, como se promete, el pago indeterminado al portador. El prestamista, por su parte, adelanta el dinero, no en la forma ordinaria de los contratos de "mutuum", sino comprando el título en el mercado, sin otra formalidad ni relación con el Gobierno deudor" - en opinión de su principal propugnador Luis M. DRAGO (53)-; siendo esta doctrina aceptada por no pocos tratadistas (54).

Otros, al contrario de la tesis unilateralista, defienden la tesis contractualista, en sus diversas acepciones -privada, pública-, de forma que la deuda entraña un acuerdo de voluntades generador de efectos jurídicos. - "En efecto, la obligación de devolver, por ejemplo, no puede producirse sin el concurso de voluntades" (55). Esta postura goza de una defensa mayoritaria.

II.5.4.3. Deuda Agraria en particular.-

A. Naturaleza jurídica.- Sin pretender adherirnos a ninguna de las tesis mencionadas, ni criticarlas, ni terciar entre ellas, pretensiones que escapen a nuestro cometido, permítasenos ahondar en la naturaleza jurídica de la Deuda Agraria, o más concretamente, en la especialidad de ésta, como instrumento de pago indemnizatorio.

En este preciso sentido hay que distinguir entre el acto jurídico generador de la Deuda Agraria, que no es otro que la expropiación forzosa, y el título que documenta un crédito, los llamados "Bonos agrarios". A nosotros sólo nos interesa precisar el primer aspecto.

Es fácil comprender que la teoría contractualista riñe con toda idea de la realización de la indemnización expropiatoria, por cuanto ésta es una manifestación de un negocio jurídico que viene impregnado de la facultad de imperio del Estado; esto es, la expropiación forzosa, una de cuyas fases viene a ser la indemnización, actuada no como consecuencia de la transmisión patrimonial en sí, sino como condición de legitimidad del procedimiento expropiatorio (infra, pág.257), lo cual escapa a toda idea de acuerdo de voluntades a la hora de generar efectos jurídicos.

Aunque en principio pudiera parecer que la posición unilateralista, teoría del acto de soberanía, nos acerca a la verdadera naturaleza de la Deuda Agraria, entendida ésta como medio de pago indemnizatorio, por cuanto

se aparta de toda idea contractual, ajena por cierto a la institución indemnizatoria, creemos que no nos da la verdadera respuesta. En efecto, si bien, de acuerdo a la mencionada tesis, el empréstito como obligación, deriva de la soberanía, y no de una relación contractual, sin embargo, en el momento de suscribir el título, a través de una compra, como lo dice el mismo DRAGO, o mejor aún, "aunque la relación se establezca libremente, en el sentido de que los particulares pueden decidir si adquieren o no los valores" -como puntualiza GIULIANI FONROUGE (56), otro de los defensores de la misma doctrina,- tal acto de liberalidad no entra en juego a la hora de aceptar los Bonos agrarios. Estos se imponen a los expropiados, salvo algunos casos excepcionales previstos por las Leyes (como ocurre con la Ley colombiana - cuando prescribe la admisión voluntaria de los Bonos agrarios de clase "A" por parte de los propietarios, en ciertos casos de adquisición de tierras - art. 77, párr. 1º-).

En definitiva, la Deuda Agraria actúa como medio de pago de la indemnización expropiatoria y como tal, participa de su carácter público y de legitimidad del procedimiento entero. Por su carácter forzoso, la Deuda Agraria se acerca al empréstito forzoso, que los juristas financieros denominan "requisición temporal de capital" (57). Por tanto, independientemente de otras finalidades a las que la Deuda agraria pueda ser destinada, según lo estipulan ciertas Leyes (así, por ejemplo, la L. ven. dice que la Deuda agraria - podrá ser empleada "para financiar otras inversiones que deba hacer el Instituto" -art. 172, ap. 2º), en el supuesto del pago indemnizatorio, en materia agraria la Deuda no constituye una Deuda pública propiamente dicha, - por cuanto falta la voluntariedad en el momento de la suscripción de los títulos -teoría del acto de soberanía- o en la misma celebración del negocio jurídico -teoría contractualista-. Se trata pues de una modalidad de pago, que entraña un crédito a favor del expropiado, en reemplazo de la compensación dineraria.

En tal hipótesis, "no significa otra cosa -dice Gabino FRAGA (58)- que

al particular expropiado se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por la cantidad determinada en dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada a la fecha del vencimiento del bono respectivo"; afirmación que está en perfecta concordancia con la tesis sostenida por algún Código civil, tesis que no admite los efectos liberatorios al pago en títulos-valores, hasta tanto no sean realizados (59). Por el contrario, el Reglamento de la Ley colombiana se aparta de la anterior posición, cuando en su artículo 34 -PARAGRAFO- dispone que: "Conforme a los artículos 1.626, 1.627 y 1.649 del Código Civil (60), el pago hecho en la forma prevenida en este artículo (documentos de deber), por disposición expresa de la Ley 135 de 1961 para estos efectos especiales constituye un pago efectivo, esto es, la prestación de lo que se debe".

Esta última postura, hecha en base al Derecho positivo colombiano, nos da la clave de la naturaleza jurídica del pago de la indemnización expropiatoria en títulos de crédito. Aunque para parte de la doctrina civilista no suceda otro tanto, el pago de la indemnización en estos documentos tiene efectos liberatorios. Es decir, con la entrega al expropiado, mediante la correspondiente suscripción, o la consignación de los bonos, por parte del expropiante, la última fase del procedimiento expropiatorio queda sustanciada, y éste se considera concluido. Otra cosa es que el propietario expropiado sea considerado como titular de un crédito, aquél correspondiente al valor del bien expropiado, a cargo del Ente, en cuyo caso éste ya no actúa como sujeto expropiante sino como sujeto emisor de la Deuda agraria, a nombre del Estado, quien se oige como garante, según veremos. Este planteamiento creemos que dogmáticamente es correcto. Por una parte, al admitirse la plena realización de la indemnización a través de la entrega de los títulos, el procedimiento expropiatorio se considera concluido, y, por consiguiente, realizado el efecto fundamental: la transmisión de la propiedad expropiada; de lo contrario habría que posponer este hecho hasta la fecha de la total redención de los bonos (en algunos casos hasta treinta años), creándose así en la

práctica serios problemas jurídicos (v. gr.: ¿cómo podrían adquirir la propiedad plena los beneficiarios, si es que no se transmite la propiedad?). Por otra, al particular expropiado se le garantiza el reembolso del valor del bien sustraído cuando los bonos sean redimidos, de ésto no cabe duda; lo que ocurre es que la relación jurídica entre el portador del bono y el ente emisor es una relación independiente del procedimiento expropiatorio.

Por consiguiente, admitiendo los efectos liberatorios del pago en bonos agrarios, no hay mayores inconvenientes en admitir en materia agraria, el tradicional principio de la indemnización previa.

B. Emisión de la Deuda Agraria..- Un principio fundamental en la emisión de toda deuda pública viene a ser el llamado principio de legalidad. - El constitucionalismo sudamericano consagra plenamente el mencionado principio. Así la Constitución venezolana de 1961 estipula que "es de competencia del Poder Nacional": la la legislación de "crédito público" (art. - 136, ap. 24).

Los especialistas en la materia no se ponen de acuerdo en cuanto a que la emisión sea una simple autorización o deba señalar todas las características de la misma o sólo alguna de ellas (61).

Todas las Leyes de R.A.I., si bien es verdad que algunas remiten al Poder Ejecutivo la facultad de fijar los montos de cada emisión, el número de los valores, el valor nominal, la fecha y lugar de pago de los intereses y amortizaciones y demás condiciones (L. chi., art. 32, párr. 12), incluida la chilena, consignan con suficiente amplitud casi todas las características de los títulos de la deuda: clases, intereses, fecha de amortización del capital y de los intereses, tipos de asignación-nominativo, al portador o a la orden-garantías, incentivos ... (L. chi., art. 132; L. col., art. 74; L. ecua., - art. 17; L. per., art. 173; y L. ven., arts. 173 y 174).

C. Colocación de la Deuda Agraria.- En cuanto a las formas de negociación de los empréstitos públicos en general, esto es, los procedimientos para la colocación de los títulos, los más utilizados son éstos: a) por banqueros; b) por suscripción pública; y c) por venta directa en bolsa; métodos que pueden ser combinados (62).

Por lo que a las Leyes se refiere, unas estipulan la celebración por parte del Poder Ejecutivo con los Bancos del Estado, para que éstos actúen como fideicomisarios en la emisión, servicio y amortización de los Bonos agrarios (L. col., art. 76; L. ecua., art. 18; L. per., art. 176; y L. ven., para los Bonos de primera categoría, art. 174, ap. 3º); y por cuanto se refiere a la Ley chilena, la misma finalidad se encarga a la llamada Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública (art. 132, párr. 5º).

D. Títulos: Bonos agrarios.- Hemos visto que hay que distinguir entre el negocio jurídico generador de la deuda y los títulos que la documentan. - Estos últimos, en materia agraria, son denominados Bonos, que no coinciden exactamente con aquellos documentos que la doctrina financiera estudia como los destinados a financiar la Deuda Pública a corto plazo (63).

A pesar de que a nosotros no nos corresponde estudiarlos en su régimen jurídico, no obstante permítasenos algunas consideraciones al respecto.

Los títulos de la Deuda Agraria -Bonos- pueden ser incluidos en la categoría genérica de los títulos-valores, los que según la conocida definición de GARRIGUES, jurídicamente designan "ciertos documentos cuyo valor, - estando representado por el derecho al cual se refiere el documento, es inseparable del título mismo" (64).

Por ello los Bonos agrarios pueden ser caracterizados como unos títulos jurídico-obligacionales que incorporan un crédito y son emitidos en serie. - Como tal título, su posesión es condición indispensable para el ejercicio - del derecho que el menciona. Es una cosa mueble, y como tal, en la general

dad de los casos susceptible de transmisión (inter vivos o mortis causa) y de ser objeto de derechos reales (65).

La transmisión de los títulos de la Deuda pública es normalmente admitida. Para los Bonos agrarios no ocurre exactamente lo mismo. Mientras que la Ley ecuatoriana emite los Bonos al portador, y por tanto, libremente transferibles (art. 19), la Ley chilena los considera emitidos a la orden, puesto que "la transferencia de los Bonos se hará por endoso" (66) (art. 132, párr. - 6º). Por otra parte la Ley venezolana concibe los Bonos de clase "C" como títulos al portador y los de clase "A" y "B" como títulos nominativos (art. 174), y lo que es más, considera que los últimos son intransferibles; intransferibilidad que es consagrada como regla general por la Ley peruana ("Los Bonos serán nominativos e intransferibles hasta el año de su amortización" - art. 175, párr. 1º-). Según la Ley brasileña los títulos serán nominativos o al portador (art. 105, ap. 2º)

El principio de intransferibilidad consagrado por las Leyes de Perú y Venezuela se debe a razones de tipo financiero excepcionales que acompañan a todo el proceso de la reforma y a la situación económica propia de los países en vías de desarrollo. Por ello, en el citado informe de la F.A.O., la admisión de la compensación en bonos no negociables se admite a objeto de hacer frente a las presiones inflacionistas, tan peculiares de aquellos países (67). En este sentido, el venezolano HERNANDEZ OCANTO (68), nos dice - que en la Exposición de Motivos de la Ley nada se dijo con relación a la intransferibilidad, pero que sin duda dicha disposición se debe a razones de alto tipo financiero.

Es indudable que la no transmisibilidad de los bonos agrarios plantea no pocos problemas prácticos. Por nuestra parte, señalamos que los Bonos - que recibe el propietario no constituyen un capital inactivo en manos de éste, en razón de que dichos títulos podrán ser admitidos en garantía para la obtención de créditos con fines agrícolas o industrial, tal como lo advierte, HERNANDEZ O. (69) y lo veremos más adelante.

E. Alicientes y garantías.- Siguiendo una ~~clasificación~~ ideada por FERREIRO LAPATZA (70), y teniendo en cuenta la regulación contenida en las Leyes de R.A.I., tenemos que las mismas consagran una serie de incentivos y garantías que acompañan a la Deuda Agraria.

a) Alicientes.- El citado autor distingue los incentivos en atención: al capital, a los intereses, a ambos juntos, al título en sí y los debidos al carácter público del ente emisor.

1.- Con relación al capital, las Leyes agrarias no conciben ningún incentivo particular; en efecto, todas las Leyes se comprometen devolver el capital en una cantidad igual al nominado en el título. Esto es, la Deuda Agraria es emitida "a la par", por la cual el ente emisor se reconoce deudor de una cantidad igual al valor literal del Bono (71) (L. ecua., art. 19, ap. 3); L. per., art. 181).

2.- Con relación al capital y a los intereses.- Uno de los problemas graves con el que se enfrenta la emisión de la Deuda Agraria constituye los ya mencionados procesos inflacionarios. Esto significa que en el momento de reembolso el sujeto pasivo de la relación recibirá una cantidad en dinero menor de la que hubiera recibido en el momento del pago de la indemnización expropiatoria. En este caso pagará pues menos de lo que había prometido aunque -como afirma FERREIRO LAPATZA- "jurídicamente, cumpla, exactamente, con sus obligaciones" (72).

Para obviar este problema, en el Derecho comparado se ha arbitrado numerosos métodos, todos ellos denominados de indiciación, es decir, que la suma a devolver no se fija en una cantidad de dinero, sino que en el valor de un determinado bien. Por su parte los economistas agrarios han señalado que el valor de los Bonos deberían venir fijados por los precios de algunos productos (73). En este sentido debe ser citada la Ley chilena, la cual -

prescribe que "el valor de cada cuota anual de los Bonos de la primera serie se reajustará en proporción a la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor determinado por la Dirección de Estadística y Censos" (art. 132, párr. 3º), y al mismo tiempo, el interés del tres por ciento (3%) anual podrá ser aumentado hasta un cincuenta por ciento (50%) - (ídem., párr. 4º).

3.- Con relación al título.- Tal como hemos adelantado, los Bonos agrarios no constituyen ni mucho menos, en aquellos casos en que son intransferibles, un capital inerte. Por ello casi todas las Leyes admiten el pago de los impuestos a través de los Bonos agrarios (L. chi., art. 132, in fine; L. ecua., art. 19, ap. a); L. ven., art. 174, ap. 2º).

Otro de los incentivos que las Leyes admiten viene a ser la constitución de los Bonos como garantía de empréstitos internos o externos, contratados con fines agrícolas o industriales, todo ello, claro está, en íntima relación con los fines de la reforma y supervisados por los organismos competentes (L. chi., art. 174, párr. 1º; en el mismo sentido, con ciertas variantes, L. ecua., art. 19, ap. b); y L. ven., art. 174, ap. 2º). (L. bra., art. 105, ap. 1º).

4.- Alicientes propios del carácter del ente emisor.- Mientras las otras características pueden figurar en cualquier tipo de Deuda pública, existen otras que únicamente vienen determinadas por el carácter público del ente emisor. Es más, estas características deben venir consignadas en la misma Ley que autorice la emisión de la Deuda, en atención al principio de legalidad.

Siguiendo esta orientación la Ley peruana, de manera inequívoca, expresa: "Los Bonos de la Deuda agraria y sus intereses están exonerados de todo impuesto" (art. 174, in fine; L. col, art. 75, in fine).

b) Garantías.- Es común que la Deuda Pública vaya garantizada en orden

a su normal cumplimiento, garantías que pueden revestir diversas formas, según lo estudia el Derecho financiero (74).

En relación a las Leyes estudiadas, es digna de mención la Ley peruana, al destacar que los Bonos "tendrán la garantía del Estado sin reserva alguna y sin perjuicio de la afectación en garantía de todos los bienes y rentas - de la Reforma Agraria" (art. 175, párr. 1º). En el primer caso vendría a ser una garantía personal por parte del Estado, y en el segundo, una garantía real, como claramente lo distingue el mencionado artículo.

F.- Pago de la Deuda Agraria.- A parte de las otras hipótesis, los títulos de la Deuda Agraria, utilizados como medio de pago de la indemnización expropiatoria, tienen un plazo de vencimiento, en el cual deberán ser reembolsados.

Es común la distinción, de acuerdo a la devolución del capital, en deudas a corto plazo, a medio y a largo plazo (75). En atención a las Leyes, - tal como lo hemos visto (supra, pág. 241-244), en este sentido, las Deudas Agrarias se clasificarían en Deudas a Medio y a Largo plazo (puesto que algunas serán reembolsadas en un período de veinte años). En tales casos, como dice G. FONROUGE, "el sistema más utilizado es el de la amortización paulatina o escalonada, en períodos establecidos al lanzar la emisión, aplicando diversos procedimientos, siendo los principales el de anualidades terminales, el de sorteo y el de licitación, o por la combinación de ellos" (76).

Con relación a las Leyes, el sistema generalmente admitido es el de la amortización por anualidades, tanto para el capital como para los intereses (L. chi., art. 132, párr. 1º, y L. per., art. 174). La Ley colombiana estipula el sistema de amortización gradual en sesenta y cien trimestres, respectivamente de acuerdo con la clase de los Bonos, y a partir de los tres meses siguientes a la emisión, por medio de sorteos (art. 75, párr. 2º).

Es interesante traer a colación, la modalidad introducida por la Ley ve-

nezolana (77) al admitir la posibilidad de redención de los Bonos antes del vencimiento de los mismos: "En situación favorable del Disco Nacional -dice el art. 177-, el Ejecutivo Nacional podrá decretar la redención total o parcial de los Bonos antes de los términos fijados en el artículo 174, prefiriendo siempre los de mayor carga de intereses y los más antiguos".

II.5.5. Pago en acciones de menresas industriales.- Una modalidad de pago sumamente interesante, en atención a la política de desarrollo que debe acompañar al proceso de R.A., ha sido introducida por la Ley peruana: Se trata de acciones de empresas industriales (art. 177). Estas acciones podrán ser canjeadas por los bonos agrarios (arts. 180 y 181). Con esta medida se busca fundamentalmente el traspaso del capital inactivo de los propietarios agrícolas a la industria, política que ya fue empleada por otras reformas agrarias (76a).

II.6. OCUPACION PREVIA.-

II.6.1. Planteamiento previo. Especial referencia al caracter previo del - pago de la indemnización en la expropiación ordinaria.- A pesar de que la naturaleza de la indemnización expropiatoria ha sido concebida bajo distintas posiciones, no cabe duda que la nota más característica de la misma ha sido y es la de ser previa, en cuanto al pago de la misma, a la transmisión de los bienes o derechos objeto de expropiación (78).

Esta es la nota fundamental que acompaña a la indemnización a partir de la clásica formulación de la Revolución Francesa. Modernamente, en atención a este principio tradicional, no obstante las controversias al respecto, la indemnización expropiatoria es considerada como una carga a cumplir por la - Administración, "entendiendo carga en el sentido rigurosamente técnico de necesidad de adoptar un cierto comportamiento para obtener un resultado ventajoso ..." (79). Por lo tanto, la indemnización no puede ser considerada

~~como un efecto del acto expropiatorio~~ sino, por el contrario, como un presupuesto de legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria. Por otra parte, este principio de la indemnización previa va dirigido, en definitiva, a la tutela o protección del expropiado, mediante la satisfacción de la compensación económica a cambio de la pérdida de su derecho; sujeto que, según revela CAPACCIOLI (80), "tiene simplemente una posición de sujeción".

Pues bien, esta característica de la indemnización previa nos puede servir de pauta para un examen más acabado y detenido de la expropiación en materia agraria, con relación a los supuestos de la ocupación previa y, aún más, a la oportunidad de la transmisión de la propiedad prevista por alguna Ley de R.A.I.

II.6.2. La ocupación previa según las Leyes de R.A.I.- A:- Una de las hipótesis en la que el principio de la indemnización previa es abandonado viene a ser el de la "expropiación urgente". Dicha hipótesis está prevista por algunas de las Leyes estudiadas. Así la Ley colombiana dispone que una vez firme la providencia de expropiación, se adelantará ante el Juez competente una demanda, por el ente expropiante, solicitando se le ponga en "inmediata posesión de las tierras cuya expropiación ordenó adelantar, consignando en poder del Banco de la República el valor de ellas, en bonos agrarios, de la clase "B", si se tratare de tierras incultas, o en dinero efectivo, lo que en esta forma deba pagarse como primer contado de la operación, si se tratare de otra clase de tierras. Para este sólo efecto se tendrá como valor de las tierras el señalado en el avalúo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual se acompañará a la demanda de expropiación" (art. 61, ap. 4º).

Asimismo "cuando para la inmediata realización de una dotación de tierra proceda la expropiación del fundo, según los términos de esta Ley, se podrá realizar la ocupación previa de los terrenos y fundos afectados, en las condiciones determinadas en los artículos 51 y 52 (81) de la Ley de Ex-

expropiaciones por Causa de Utilidad Pública o Social vigente, y tomándose en cuenta para la consignación de la cantidad en que se hubiese justipreciado el inmueble lo previsto en el artículo 33 de esta Ley" (L. ven., art. - 37).

De nuevo aquí aparece la peculiar urgencia de la materia agraria. En atención a ello la figura de la ocupación previa, en terminología de las Leyes, es una consecuencia lógica de los intereses en juego. Tal método viene a constituir una entrega anticipada y urgente del inmueble, de efectos más restringidos que la que nace de la sentencia expropiatoria, pero al mismo tiempo un medio eficaz para la realización inmediata de una dotación de tierra.

Esto no quiere decir, puntualiza la Sentencia de 5 de febrero de 1962 de la Corte Suprema de Venezuela, que el procedimiento de la ocupación sea independiente del juicio de expropiación ni que puedan sustanciarse en procesos legales distintos. Al contrario, la primera es una medida hasta cierto punto autónoma pero inherente a la expropiación misma, dentro de la cual se opera solo en presencia de las razones inminentes contempladas en la Ley. (82).

Según una autorizada opinión, la consignación de la cuantía indemnizatoria no genera los plenos efectos de la institución en sí: las transmisiones patrimoniales y jurídicas. El pago de indemnización definitiva sigue siendo el presupuesto necesario para la confirmación del efecto expropiatorio. No se puede recurrir a la figura de la condición suspensiva, puesto que tal construcción falla por la imposibilidad de reconocer efectos resolutorios a la "conditio deficiit". Hay que considerarlo como "requisición de uso" (83). Esta opinión está de acuerdo con la sustentada por el órgano jurisprudencial venezolano, pues, según éste, la ocupación previa tiene "efectos más restringidos que la que nace de la sentencia expropiatoria", de forma que los plenos efectos de la institución entera se retrotraen a este preciso momento.

~~Hay~~ que aclarar que la mención que el artículo 37 del texto venezolano hace del artículo 33 (pago de bienhechurías, semovientes, deudas hipotecarias o privilegiadas, en efectivo, y el saldo en bonos de tipo "C") no puede ser interpretada en el sentido de que en todos los casos de expropiación - agraria, aunque el fundo no cumpla con su función social, es obligatorio, para la ocupación previa del fundo, la consignación en efectivo de las bienhechurías y dos bonos de la clase "c"; la referencia solo atañe a las propiedades cumplidoras de su función social(84).

Es un fenómeno generalmente comprobado que la expropiación de urgencia, o lo que es lo mismo, la ocupación previa, se ha convertido en el cauce normal de adquisición compulsoria sustituyendo prácticamente el procedimiento normal de expropiación. Este hecho ha sido observado en la expropiación - agraria sudamericana, en vista a las dilaciones, excepciones y escapes previstos por la Ley en lo que se refiere a la redistribución de la tierra, - barreras que en definitiva han significado una tremenda demora en la tramitación de los decretos de expropiación, según revelan algunos organismos (85) y los mismos Entes de R.A.(86).

B.- La Ley peruana también prevé la fase de la ocupación previa; con la notable diferencia, con relación a las Leyes anteriores, de que se trata de un requisito previo imprescindible. Así, en el caso en que el propietario se negara a cumplir lo resuelto en el Decreto de expropiación (en el que se le notifica la valorización, la forma de pago y el monto de la indemnización) el Ente solicitará ante el Juez competente "la inmediata posesión de las tierras, bajo inventario, y depositará con la demanda el valor de la indemnización a la orden del Juez. Cumplido los requisitos ... el Juez estará obligado a otorgar la inmediata posesión ..." (art. 53). Ejecutada la diligencia de posesión, el Juez notificará la valorización al propietario, quien podrá observar dentro del tercero día, únicamente en cuanto se refiere al exceso o disminución que haya tenido el valor del predio expropiado por mejoras o de-

teriores ocurridos con posterioridad a la fecha de la valuación oficial, o de la declaración del auto-avalúo, según sea el caso. Esta observación será basada en un examen pericial. Cumplido estos extremos, el procedimiento de expropiación continuará su curso normal: tasación de indemnización definitiva pago de la misma y traspaso del dominio (arts. 54, 55 y 56).

II.6.3. Traspaso de dominio por acto de consignación.- En la ocupación previa, tal como lo prevén las Leyes examinadas, no tiene lugar el traspaso del dominio -efecto último y definitivo del acto expropiatorio- en virtud de la consignación.. Tal efecto se traslada, igual que en la expropiación ordinaria, a las fases últimas del procedimiento.

Este planteamiento es abandonado por la Ley chilena. En efecto, en el caso de las expropiaciones previstas por la Ley, "la Corporación de la Reforma Agraria deberá consignar ante el Juez de Letras de Mayor Cuantía del Departamento en que esté ubicado el inmueble, la parte de la indemnización por la expropiación que hubiere de pagarse al contado, sobre la base de la indemnización que la Corporación haya determinado en conformidad a lo dispuesto - en el inciso primero del artículo 42. Esta consignación deberá hacerse en - el plazo de un año contado desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial del extracto del acuerdo de expropiación ..." (art. 39, párr. 1º).

Contrariamente a las previsiones de las demás Leyes de R.A.I., la Ley chilena hace generar de la consignación el traspaso del derecho de propiedad: "Efectuada la consignación -dice el párrafo 3º del citado artículo- el Juez de Letras de Mayor Cuantía dispondrá que el Conservador de Bienes Raíces respectivo inscriba el dominio del predio expropiado a favor de la Corporación de la Reforma Agraria, sin más trámite".

La tesis sustentada por la Ley chilena, en solitario por el momento, corrobora la posibilidad de ser admitida por otras legislaciones. En la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de R.A. del Istmo Centroamericano, de mayo de -

1969, se ha llegado a recomendar que en el procedimiento expropiatorio, el decreto resolutorio debe ser inmediatamente inscrito en el Registro de Propiedad correspondiente, "verificándose por este acto la traslación del dominio del predio expropiado a nombre del organismo ejecutor de la reforma agraria. Debe corresponder al organismo ejecutor de la reforma agraria la toma de posesión material de las tierras tan pronto se haya verificado la mencionada inscripción" (87).

Desconocemos la fundamentación dogmática de la orientación propugnada por la Ley chilena. Empero, la Ley está escrita y habrá que buscarle apoyo teórico, si es que lo tiene.

Sabido es que la consignación en el Derecho civil tiene efectos de pago liberatorio. "Para que el pago sea válido no es menester que se haga con el consentimiento del acreedor: el pago es válido aún contra la voluntad del acreedor, mediante consignación" (Código civil chileno (88), art. 1.590). Pero la indemnización expropiatoria escapa a toda concepción civil, ella, según la doctrina más autorizada, no constituye obligación ni crédito, exigible a favor del particular expropiado: "la indemnización no encuentra causa jurídica directa en la transferencia del inmueble, pero es debida porque actúa como condición de legitimidad de la expropiación" (89).

Si la consignación, en el caso comentado, no responde a una concepción civilista, y por tanto no representa un pago efectivo, ¿cómo puede ser correctamente entendida?. Creemos que la Ley chilena quiere consagrar un criterio que permita la actualización de un procedimiento expropiatorio lo más expédito posible, en orden al carácter de urgencia de la materia agraria. No es que la Ley haya despreciado totalmente los intereses del expropiado, puest que estipula que si en el caso de no efectuarse la consignación, en el plazo antedicho, podrá el propietario solicitar al Juez que declare caduco el acuerdo de expropiación y cancelar todos sus efectos, entre éstos la transmisión -

~~de dominio~~ (art. 29, párr. 2º); es decir, la consignación actúa, en este caso, como una carga a cumplir por el ente expropiante. Es más, la indemnización, en el supuesto chileno, ya ha sido determinada en el acuerdo expropiatorio (art. 32), siendo éste el que permite la consignación y el consiguiente traspaso de propiedad. Incluso la consignación del monto indemnizatorio es admitida para la expropiación ordinaria si bien sea para casos excepcionales: en la voluntad del preceptor; en la falta de capacidad del preceptor; en la pluralidad de preceptores; y en la existencia de litigios (90). Lo que ocurre es que el texto chileno la consagra como un principio general.

No obstante la Ley comentada es criticable por cuanto reduce la consignación exclusivamente a la parte de la indemnización que debe pagarse al contado. Mejor hubiera sido que dicha consignación fuera acompañada por la entrega de los Bonos al expropiado, lo que no acarrearía ningún problema de orden práctico, teniendo en cuenta que, la Deuda ya ha sido emitida, de forma que el Ente podrá utilizarla oportunamente sin demora de ningún tipo. Esta consignación, acompañada de la correspondiente nominación de los bonos, no creemos implique ninguna dilación grave del procedimiento expropiatorio, toda vez que la indemnización ya viene determinada en el acuerdo de expropiación (art. 42, con relación al art. 32).

Si comparamos a la Ley chilena, en orden a la celeridad del procedimiento expropiatorio, con la Ley peruana, vemos que ésta llega a la misma meta, aunque por camino distinto. Así, el texto peruano, tal como hemos apuntado, dispone que, cuando el propietario no se aviene a la cuantía indemnizatoria, el ente expropiante solicite del Juez la inmediata posesión del predio (art. 13); una vez ejecutada la diligencia de posesión, el Juez notifica al propietario la valoración y éste, en un plazo de tres días (3) hará las observaciones pertinentes, con relación a las mejoras o deterioros, fundado en un examen pericial (art. 54); el avalúo definitivo se llevará a cabo mediante los peritos designados por las partes en un plazo de tres días (3) (ídem.) - quienes presentarán el dictamen en el plazo máximo de quince días (15) (íde.

y si los peritos estuvieren de acuerdo el Juez fijará de plano la indemnización; si éstos no estuvieren de acuerdo dictaminará el tercer perito dentro del plazo anterior (ídem) presentado el cual el Juez resolverá dentro del tercer día (3) y procederá al otorgamiento de la escritura de traslación - que será firmada por el interesado dentro del tercer día (3) de notificación o en su rebeldía por el Juez (ídem); extendida la escritura de traslación el expropiante entregará al expropiado, previa la presentación del certificado de gravámenes, y sin perjuicio de las alegaciones que el expropiante formule con relación a la cuantía indemnizatoria (art. 56). En consecuencia, en el perentorio plazo de veinticuatro (24) días, en el caso en que haya acuerdo entre los peritos, o de veintisiete (27) días, si no lo hubiere, el expediente expropiatorio queda finiquitado, a partir de la toma de posesión, con la realización de las transmisiones patrimoniales y jurídicas oportunas.

Sin entrar a cuestionar la perentoriedad de los plazos previstos por la Ley peruana, salta a la vista la tremenda eficacia del procedimiento regulado. Inclusive el expediente expropiatorio llega a su término con más rapidez que en la Ley chilena, aunque no se recurra al expediente de la consignación liberatoria, por cuanto ésta establece el plazo de treinta (30) días para la sustanciación de la consignación.

Si la rápida transmisión de la propiedad es lo que se busca, no es necesario que ésta se haga depender de la simple consignación, basta con un procedimiento expedito como el consagrado por la Ley peruana.

III. REVERSION.-

Casi todas las Leyes de R.A.I. no contienen el supuesto de la reversión. Así, la Ley peruana dispone categóricamente, que la resolución que ponga fin

El procedimiento de expropiación, "solamente podrá ser impugnada ante el fuero privativo, respecto a la cuantía de la afectación o de la indemnización acordada, y, exclusivamente, para que se abone al propietario el mayor valor a que tuviere derecho, más no para la devolución o reposición de la tierra afectada" (art. 60).

Existe una llamativa excepción por parte de la Ley ecuatoriana. En efecto, dicha Ley regula todo un acabado procedimiento de reversión. Supuesto que será actuado en los siguientes casos: cuando no se pague el precio de la expropiación en la forma y tiempo previsto en la Ley; cuando el predio expropiado no se destinare al objeto que motivó la expropiación dentro de dos años, contados desde que se ejecutorió la sentencia, o cuando no se iniciaren los trabajos pertinentes dentro del mismo plazo; y cuando alguna parte de los bienes expropiados resultare sobrante del proyecto que motivó la expropiación. (art. 136.). El procedimiento puede ser reducido en las siguientes fases: a) solicitud de la reversión por parte del interesado; b) nueva evaluación del predio por dictamen de peritos; - c) emisión del acta de posesión por parte del Juez y d) ejecutoriada la sentencia de reversión, el solicitante devolverá el precio que hubiere recibido por el inmueble, pudiendo consistir el mismo en bonos (arts. 139 - 141). Empero, la acción de reversión no podrá incrementarse respecto de la parte del predio que hubiere pasado al dominio de terceros (art. 138).

La medida de reversión, según la doctrina más reciente, está fundamentada en la desaparición de la finalidad expropiatoria, finalidad que no tendrá lugar en caso de que no se ejecutaran los objetivos con que el bien expropiado debería haber sido afectado. (91).

En materia agraria, es probable que la técnica de la reversión entrañe no pocas dificultades. En especial habrá casos en que tal medida sea de dudosa justificación, así, en las hipótesis de expropiación-sanción, en las que la medida es actuada por la inoperancia del propietario.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo ya hemos emitido nuestras opiniones oportunamente. Ahora nos corresponde reunir las en unas conclusiones, en orden a una más acabada comprensión de las peculiaridades atinentes a la expropiación en materia agraria, tal como ésta viene regulada en las Leyes Agrarias Integrales sudamericanas.

Primera.— La evolución de la institución expropiatoria es un hecho perfectamente comprobado. Por lo que se refiere al Derecho sudamericano, este fenómeno tiene lugar, fundamentalmente, en la especialidad agraria.

Desde esta perspectiva, la institución expropiatoria es modificada y modelada, de acuerdo a las presentes necesidades. La misma es corregida a unos justos límites, precisamente para posibilitar el cauce oportuno a los fines que en este momento le corresponden.

Son las Constituciones sudamericanas las que, en primer término, introducen en el régimen jurídico de la expropiación, los cambios pertinentes. Todas, sin excepción, consagran principios especiales para la expropiación agraria. Esta es concebida en atención a la peculiar naturaleza de la materia regulada. En tal sentido hay que consignar principios tales como: el "interés social", la admisión del avalúo vigente a efectos del impuesto territorial como criterio determinante de la indemnización expropiatoria y el pago de ésta en títulos-valores.

Se nos ocurre que el acontecimiento de la expansión del concepto expropia

Por lo tanto, es debido a las especiales características de la vida de aquellos pueblos. Si las instituciones jurídicas están estructuradas en base a unos presupuestos sociales, éstos, en Hispano América, constituyen primariamente los del sector agrario.

Segunda.- Las normas jurídicas fundamentales han dejado el camino expedito. Por consiguiente, las normas ordinarias pueden adoptar los principios más idóneos. ¿Cuáles principios? Fundamentalmente éstos:

1.- En materia agraria no asistimos a la implantación de una institución totalmente extraña a la expropiación ordinaria. De lo más que se puede hablar son de matices o peculiaridades al esquema común. Es verdad que la expropiación en esta especialidad es sometida a nuevos planteamientos, pero nunca completamente ajenos a los principios clásicos.

2.- En atención a los elementos de la institución, queremos resaltar ciertos puntos importantes:

a) Casi todas las Leyes atribuyen el ejercicio de la potestad expropiatoria a los mismos organismos de la Reforma. Se procura rodear la actuación de tan importante poder, de ciertas garantías, mediante controles por parte del Poder Ejecutivo (el Director del Ente suele ser el mismo Ministro de Agricultura). Por otra parte, no se debe perder de vista el hecho de que las finalidades de éstos Entes constituyan la propia realización de la Reforma, de manera que la instrumentalidad de los Entes institucionales (los de la R.A. lo son) se convierte en finalidad.

Existe una notable excepción, se trata de la Ley peruana. Esta atribuye la potestad expropiatoria al propio Poder Ejecutivo. Esta última postura nos parece la más conveniente en orden a los graves intereses en juego. No vemos el motivo por el cual en materia agraria se pueda escoger otra solución distinta. Hoy por hoy, éstas garantías están reconocidas a los órganos cen-

trabaja de la Administración, toda vez que éstos sean concientes de su responsabilidad de gestores del bien común.

Por otra parte, las Leyes hablan inequívocamente de que los Entes de Reforma adquieren el bien expropiado "en propiedad". Tal acepción, según FUGLIATTI, no puede ser entendida en sentido técnico. Se trata de una denominación instrumental, puesto que la propiedad que el Ente adquiere no es "plena", sino una propiedad "formal"; la cual, necesariamente, deberá ser asignada a los beneficiarios de la Reforma. En materia agraria la propiedad no debe pasar a pertenecer al ente expropiante, al menos tal extremo no es imprescindible. La propiedad expropiada tiene que pasar "in via recta", jurídicamente hablando, a los beneficiarios. Por ello no se explica el por qué del empleo del instrumento de la compraventa como acto jurídico que materializa la asignación de la propiedad, como hacen algunas Leyes de Reforma Agraria Integral. La compraventa, en este caso, sólo puede ser entendida impropiamente: la propiedad por parte del vendedor no existe, ésta pertenece al beneficiario, por el mismo acto expropiatorio que actúa como título de adquisición de dominio.

La figura jurídica que individualice al nuevo propietario, de la masa de beneficiarios de la Reforma, no deberá implicar una nueva traslación de dominio, teniendo en cuenta que ésta ya ha sido posibilitada por la medida expropiatoria. Los juristas agrarios discuten acerca de la naturaleza jurídica de la "asignación". Nosotros sólo hemos señalado la perspectiva desde la óptica de la expropiación.

b) Por otra parte, las Leyes no son lo suficientemente claras y precisas al momento de designar la causa expropiatoria. A excepción de la Ley brasileña que alude al interés social, exclusivamente, algunas hablan conjuntamente de utilidad pública e interés social (Ley chilena, Ley colombiana y Ley peruana), e incluso la Ley venezolana menciona exclusivamente a la utilidad pública. Esta imprecisión es lamentable, aunque pensamos que se trata de una

confusión meramente terminológica, que nada influye en el régimen jurídico de la expropiación por interés social.

c) Con relación al objeto, las Leyes de Reforma Agraria Integral parten del principio de la función social de la propiedad como fundamento de la medida expropiatoria. La propiedad es protegida cuando cumple con tal función y expropiada en caso contrario.

Dejamos constancia de que las Leyes no se muestran unánimes en cuanto a la precisión del concepto de "función social". Mientras unas insisten en el aspecto subjetivo del mismo (Ley brasileña, Ley colombiana, Ley ecuatoriana, y Ley venezolana), otras, en cambio, ahondan más en el aspecto objetivo e institucional (Ley chilena y Ley peruana). Para aquellas el principio de explotación eficiente, entraña más bien una perspectiva económica; para éstas, lo económico hay que combinarlo con lo social. No obstante, no estamos ante posiciones claramente perceptibles. Todas las Leyes prestan atención al aspecto social de la institución (creación de propiedades familiares, cooperativas, óptimas relaciones de trabajo). Lo que insistimos es en el distinto acento en que incurren los dos grupos de Leyes.

En algunos casos, la expropiación es llevada a cabo en atención a la conducta negligente del propietario. Estamos ante la llamada expropiación-sanción. Tal denominación no debe ser entendida en sentido estrictamente técnico, ya que al propietario no se le sanciona por la comisión de un delito o falta. En todo caso, la medida hay que concebirla como generadora de una privación de valor a cargo del expropiado.

En la expropiación-sanción se ha visto un acercamiento a la técnica confiscatoria, la medida es actuada contra el propietario y no exclusivamente contra la cosa. Advertimos que tal afirmación debe ser sostenida hasta ciertos límites. Cuanto más grave sea la inoperancia del propietario, mayor será

la carga que sufra y, por el contrario, cuando más observante se muestre, mayor será la garantía económica que reciba por la pérdida de su derecho. Atribuir, por fin, a esta técnica -expropiación-sanción- una fundamentación exclusivamente política, prescindiendo de todo criterio jurídico, no puede ser admitido. Al estar reconocido el derecho de propiedad, resulta imperativo concluir la necesidad de una cierta garantía económica: indemnización.

Aparte de las técnicas sancionatorias, existen otras hipótesis expropiatorias, que hacen que el instituto sea aplicado ampliamente, como instrumento de redistribución de la propiedad agraria. En este sentido queremos constatar la "causal de superficie", admitidas por las Leyes de Chile y de Perú; la misma viene a ser un principio que, a manera de filtro, hace posible una más general y completa redistribución de la propiedad; causal que está inspirada directamente en la concepción institucional de la propiedad. Las causales de expropiación son numerosas, según hemos visto, pero la más significativa es ésta por su alcance universal.

3.- En cuanto al procedimiento expropiatorio, las especialidades más significativas son éstas:

a) En primer término una de las peculiaridades más significativas, y seguramente uno de los grandes aportes de las Leyes agrarias integrales sudamericanas, constituye el ejercicio del llamado "derecho de reserva". Se trata del hecho de la inexpropiabilidad de una determinada extensión superficial coincidente con el módulo de la unidad productiva. Las Leyes estudiadas en ningún momento atacan frontalmente a la institución de la propiedad privada. Ellas postulan un nuevo régimen de propiedad, es verdad, atacando al anterior por considerarlo defectuoso. El derecho de reserva debe ser relacionado no sólo con el reconocimiento de la propiedad privada, sino más precisamente con la admisión del derecho a la propiedad.

b) Las Leyes siempre estipulan el pago de un mínimum indemnizatorio.

En los casos de la expropiación-sanción, el monto indemnizatorio llegará a su mínima expresión; en los demás supuestos, toda vez que el propietario cumpla debidamente con sus obligaciones, la garantía económica será mucho más consistente.

Las Leyes no coinciden en la designación de los criterios de evaluación. A nosotros no nos corresponde valorar los criterios en sí, pero sí - queremos consignar, en atención a los principios generales del Derecho, que difícilmente puede ser admitido "el valor venal" por la supervaloración de la propiedad de la tierra en las concretas circunstancias económicas y sociales de los países estudiados. Lo "justo" es una medida casi imposible de hallar; habría que ponerla en relación con los intereses concurrentes y con la evolución conceptual de la indemnización misma (evolución del principio clásico del justo precio y moderno planteamiento del principio de igualdad, igualdad material).

c) En cuanto al pago de la indemnización en bonos agrarios, queremos resaltar un punto fundamental. Dichos bonos tienen, como medio de pago indemnizatorio, plenos efectos liberatorios. Esto es, con la suscripción de - los mismos jurídicamente el pago ha sido realizado y, por tanto, la transmisión de propiedad ocurre en toda su plenitud. Si se esperara a que los bonos fueran totalmente redimidos (algunos tienen un plazo de treinta años), ello acarrearía enormes dificultades prácticas en orden a la pronta disposición - del bien expropiado; principio éste de primordial importancia para la expropiación agraria, expropiación que conlleva un signo de urgencia.

d) Finalmente traemos a colación la orientación seguida por las Leyes en orden a la sumariidad del procedimiento expropiatorio. Salta a la vista - el principio consagrado por la Ley chilena al hacer depender de la consignación de la cuantía indemnizatoria la transmisión de dominio, a fin de disponer del bien expropiado con la mayor prontitud. No tendríamos nada que objetar a tal principio si no fuera porque la consignación solo es materializada en la proporción correspondiente a la parte de contado; mejor hubiera sido que

la consignación fuese acompañada del depósito de los títulos de crédito, teniendo en cuenta que los mismos han sido ya emitidos y su inmediata utilización no ofrecería mayores inconvenientes.

La Ley peruana llega al mismo objetivo, aunque por camino distinto. Para ello, ha estructurado un procedimiento sumamente expédito, reduciendo las fases y los recursos a unos límites precisos, pero con la diferencia, con relación a la Ley chilena, que el traspaso de propiedad no tiene lugar hasta tanto no haya sido realizado el pago oportuno. Con ello se respeta las fases procedimentales, ajustándolas a las exigencias del caso, y se posibilita la pronta y efectiva disposición del bien expropiado, fin práctico perseguido.

Tercera.- A pesar de que nuestro propósito no sea el estudio estrictamente técnico de las Leyes, no podemos eludir algunas consideraciones sobre el particular.

Respecto a la regulación del instituto expropiatorio, tenemos que quejarnos del deficiente planteamiento sistemático por parte de las Leyes. No hemos apreciado en ellas la deseable claridad en la fijación de las fases procedimentales. Las remisiones son constantes y embrollosas. En ocasiones, - falta la necesaria determinación de algunas fases (v. gr.: la Ley colombiana inexplicablemente deja la determinación del criterio de evaluación de la indemnización al Reglamento). Por otra parte, hay Leyes (Brasil, Venezuela y Perú) que no incluyen el pago indemnizatorio en el apartado (título o capítulo) correspondiente a la expropiación; lo hacen en el perteneciente al financiamiento de la Reforma Agraria; tal criterio puede ser válido desde el punto de vista económico, nunca desde el jurídico.

Estas son, a manera de insinuación, las deficiencias técnicas de los textos legales examinados. No desconocemos el hecho de que estas Leyes han nacido fundamentalmente en atención a necesidades graves y concretas y que la materia regulada es sumamente amplia y compleja. Ello no obsta para que las mismas hubieran sido redactadas de acuerdo a los sanos principios de la ló-

gica jurídica. Estas imperfecciones en nada ayudan a la correcta interpretación de las Leyes.

Cuarta.- En estas conclusiones únicamente hemos pretendido dejar constancia de los principios más peculiares de la expropiación en las Leyes de Reforma Agraria Integral. Nuestra intención ha sido la de reunir el lenguaje de las mismas, el coincidente y el disonante, oteando, indirectamente, un posible Derecho común agrario sudamericano. Es cierto que los presupuestos de que parten las Leyes no son iguales para todas las hipótesis, pero es verdad también que entre las mismas ahy un ventanal comunitario, por el cual - transcurren unos principios e intereses comunes.

NOTAS CAPITULO I

- (1) BALLARIN MARCIAL, Alberto, "Principios Generales de la Reforma Agraria Integral", en la Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 52, julio-septiembre, Madrid, 1.965, nota (1), pág. 197, recuerda que un autor español, MAGARIÑOS, ha constatado la vigencia de medidas de Reforma Agraria desde la época de Urbano II, que invocaba la angostura de las tierras disponibles en Occidente para justificar las Cruzadas, las quejas de los trovadores del siglo XII, los clamores de Monterrey y el mismo movimiento de Reforma.
- (2) GARCIA-GALLO, Alfonso, "Manual de Historia del Derecho Español", I, - (El Origen y la Evolución del Derecho), Madrid, 1.967, págs. 660-668.
- (3) GARCIA-GALLO, "Manual de Historia del Derecho Español", II, (Metodología Histórico-Jurídica), Madrid, 1969, págs. 641-642.
- (4) OTS CAPDEQUI, J.M., "España en América. El Régimen de Tierras en la Época Colonial". Fondo de Cultura Económica, México, 1.959, págs. 8-9.
- (5) OTS CAPDEQUI, op. cit., A este autor seguiremos muy de cerca en nuestra exposición referente a los títulos de adquisición, v. pág. 33, - 38-39, y 42-46.
- (5.a.) Hemos dicho que toda empresa de descubrimiento representaba jurídicamente un contrato. Como prueba de ello, y al mismo tiempo como un ejemplo del título que estamos estudiando, tenemos que las Capitulaciones concedidas por los Reyes Católicos a Colón, para descubrir en el Océano, del 17 de abril de 1.492, entre otras cosas dicen:

"Las cosas suplicadas e que Vuestras Altezas dan e otorgan a don Christoval de Colón en alguna satisfacción de lo que ha descubierto en las mares Océanas, y del viage que agora, con la ayuda de Dios, ha de fazer por ellas en servicio de Vuestras Altezas, son las que se siguen:

"1. Primeramente, que Vuestras Altezas, como señores que son de las dichas mares Océanas, fazen dende agora al dicho don Christóval Colón su almirante en todas aquellas islas y tierras firmes que por su mano o industria se descubrirán o ganarán en las dichas mares Océanas para durante su vida, y después d'el muerto, a sus herederos e sucesores

de uno en otro perpetualmente, con todas aquellas preheminencias e prerrogativas pertenecientes al tal officio, . . .

.....

"3. Item, que de todas e cualesquiere mercadurias, siquiere sean las piedras preciosas, oro, plata, specieria e otras cualesquiere cosas e mercadurias de qualquier especie, nombre e manera que sean, que se compraren, trocaren, fallaren, ganaren e hovieren dentro de los límites del dicho almirantazgo, que dende agora Vuestras Altezas fazen merced al dicho don Christóval, e quieren que haya e lieve para sí, la dezena parte de todo ello, quitadas las costas todas que se fizieren en ello, por manera que de lo que quedare limpio e libre, haya e tome la dicha décima parte para sí mismo, e faga della a su voluntad, quedando las otras nueve partes para Vuestras Altezas.

.....

"5. Item, que en todos los navios que se armaren para el dicho tracto e negociación, cada y quando y quantas vezes se armaren, que pueda el dicho don Christóval Colón, si quisiere, contribuir e pagar la ochena parte de todo lo que se gastare en el armazón, e que también haya e lieve del provecho la ochena parte de lo que resultare de tal armada." (GARCIA-GALLO, op. cit., II, págs. 634 - 635).

- (6) NUÑEZ, Pedro, "Leyes de Indias", Madrid, 1889. Todas las citas de las Leyes de Indias las haremos según la presente edición.
- (7) OTS CAPDEQUI, op. cit., págs. 113 - 114.
- (8) Idem, pág. 119.
- (9) DIEGUES JUNIOR, Manuel, "Establecimientos rurais na América Latina." - Comissão Internacional Católica de Migrações, Ginebra, 1963.
- (10) GARCIA-GALLO, op. cit., I, pág. 713, hace constar que en el año 1.570 un 96,41 por 100 de la población de Indias era indígena frente a 1,25 de españoles y un 2,34 de mestizos y mulatos.
- (11) GARCIA-GALLO, op. cit., II, pág. 774.
- (12) OTS CAPDEQUI, op. cit., pág. 86.

- (13) Op. cit., I, pág. 717-723.
- (14) OTS CAPDEQUI, op. cit., pág. 98.
- (15) Las encomiendas son suprimidas por el Real Decreto de Felipe V, del 23 de noviembre de 1.718: "Habiéndose experimentado que de muchos años a esta parte es poco o ninguno el fruto que produce ... he resuelto que todas las encomiendas de Indias que se hallaren vacas o sin confirmar, y las que en adelante vacaren, se incorporen a mi Real Hacienda, ..., pues anulo todas las gracias y mercedes de encomiendas y pensiones que se hallaren concedidas, por Mi y por los virreyes, presidentes y gobernadores residentes en las Indias o en estos Reinos, por mas vidas que las de dos actuales poseedores, ..." (GARCIA-GALLO, op. cit., II, págs. 793 - 794).
- (16) Op. cit. págs. 76 - 77.
- (17) ENCINAS, Diego de, "Cedulario Indiano", Ediciones Cultura Hispánica, - Madrid, 1.946, Libro Primero, folios 64 y 65.
- (18) Idem, folio 64.
- (19) Idem, folio 67.
- (20) En Nota Previa al "Cedulario Indiano" de Diego de ENCINAS, op. cit., Libro Primero, pág. 9.
- (21) Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua la palabra "reforma" significa: "reforma, acción y efecto de reformar".
- (22) ENCINAS, op. cit., Libro Primero, folio 68.
- (23) Tal es la opinión de MARTIN GAMERO, A. "Expropiaciones urbanísticas", Montcorvo, Madrid, 1967, pág. 157.
- (24) El texto de la Ley XXVI, T. II, L. V, es el siguiente: "Los Corregidores y Alcaldes mayores no lleven á los vecinos ni indios comidas para su mantenimiento, ni el de sus bestias y cabalgaduras, ni oficios ni servicios personales sin pagarlas luego, pena de privación de oficio, y cien mil - maravedís para nuestra Cámara."

- (25) En efecto, la Ley I, T. XVI, L. IV, expresa: "Los Virreyes, o Presidentes e Gobernadores, se informen si en sus distritos es necesario hacer y facilitar los caminos, fábricas, y aderezar los puentes, y hallando que conviene algunas de estas obras para el comercio, hagan tasar el costo y repartimiento entre los que recibieren el beneficio y más provecho, guardando con los indios la forma contenida en la Ley 7ª, título 15 de este libro."
- (26) "Sin embargo, en el Perú —manifiesta un autor de aquel país— ha esperado estar en el filo de la navaja para iniciar su Reforma agraria: los abusos de los gamonales, el descontento del campesinado, el sistema de monocultivo, la explosión demográfica, la presión de la F.A.O. y las "invasiones" llevadas a cabo con amenazadora persistencia, empujaron al actual gobierno (1964) a la promulgación del "estatuto de la tierra" (GAZZOLO, "Manual de Derecho Rural", Univ. Nac. de San Marcos, Lima, 1966, pág. 99).
- - - - -

NOTAS CAPITULO II

- (1) "Problèmes agraires des Amériques Latines de tradition indigène", Colloques Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique (Paris, 11-16 octobre 1965) sobre: "Les problèmes agraires des Amériques - Latines", Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1967, pág. 31.
- (2) "Programación y administración de la reforma agraria a nivel nacional y fundamento legal del Decreto nº 192", Instituto Agrícola Nacional, Caracas, Venezuela, s/d, pág. 31.
- (3) Citada por Solon BARRACLOUGH: "Elementos para una teoría del cambio agrario", en "Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas" Edición preparada por Oscar DELGADO (a partir de ahora esta obra la citaremos por el nombre del editor). Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- (4) "CHILE. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector - agrícola, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, 1966, pág. 279. En este sentido podemos citar a Jacques CHONCHOL cuando dice que "lo esencial del proceso de reforma agraria es la redistribución de la tierra y de las aguas, la redistribución de los derechos y del control sobre las mismas, la redistribución de la riqueza agrícola y consecuentemente la - redistribución del ingreso que se origina del trabajo aplicado sobre esta riqueza". La R.A. no es una colonización ni un plan de desarrollo agrícola, aunque es conveniente que vaya acompañada por una política de desarrollo agrícola: precios e ingresos, asistencia técnica, crédito, educación, etc. ("Razones sociales, económicas y políticas de la reforma agraria", en O. Delgado, op. cit. págs. 118 y 119).
- (5) En efecto, la F.A.O. en el Cuatro Informe sobre los "Progresos en materia de reforma agraria", N.U., Nueva York, 1.966, pág. 5, afirma que: "En su acepción más estricta y más usual, la expresión "reforma agraria" es sinónimo de reparto o redistribución de la tierra. Este tipo de reforma es el que suscita mayores pasiones políticas, pues en las sociedades predominantemente agrarias la redistribución de la tierra equivale a la redistribución de la riqueza, de la renta, de la categoría social y del poder político y representa, en suma un cambio revolucionario de la estructura social".

"De hecho, una reforma agraria es un paso revolucionario -afirma J.K.GALBRAITH-; transmite el poder, la propiedad y la condición social, de un gru

po de la comunidad a otro. Si el gobierno del país está dominado por grupos de terratenientes, o si éstos tienen gran influencia sobre él, no es de esperar, que, toda vez que esos grupos son los que están perdiendo sus prerrogativas, dicho gobierno promulgue una legislación agraria efectiva como un acto de gracia. La mejor garantía de una reforma agraria -...- reside en un gobierno popular que verdaderamente desee las reformas". Citado por S. Barraclough, op. cit., pág. 130. A mayor abundamiento sobre las implicaciones políticas de la R.A., se ha dicho también que "es a través de una decisión firme de la autoridad política nacional (...) como podrá expropiarse a la élite latifundista y devolverse masivamente el derecho al uso y al usufructo de la tierra a quienes justamente pertenece" -Oscar DELGADO, op. cit., pág. 194.

(6) Recientemente ha aparecido un libro estudiando precisamente la teoría y la práctica de la R.A.I.. Se trata de la obra de Doreen WARRINER, "Land Reform in Principle & Practice", Clarendon Press, Oxford, 1969, especialmente págs. 268 - 372.

(7) "Principios generales ...", cit., pág. 207.

(8) Para el estudio de la propiedad agraria nos remitimos al Capítulo IV.

(9) En la Provisión del año 1541 dirigida a la Provincia del Perú, entre otras cosas se dice: "... que estando como está por Nos mandado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en las nuestras Indias ..." (Diego de ENCINAS, "Cedulario Indiano", op. cit., L. I, folio 61).

Según la Ley chilena "propiedad comunitaria" es: "aquella que pertenece en común a todos los que trabajan personalmente, o a una cooperativa formada por éstos, constituyendo una comunidad humana y económica. Cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al trabajo común y participa del producto que se obtenga en función de la naturaleza y aporte del trabajo que realice" (art. 1º, ap. r)).

Por su parte, la Ley peruana dedica todo el Título X a las "Comunidades campesinas" (arts. 115 - 126). De esta forma, la mencionada Ley ha querido dar respuesta a la denuncia que hiciera Octavio Díez Canseco sobre la propiedad comunitaria en el Perú; ya que las comunidades, con muy pocas excepciones, se encontraban en un estado peor que en tiempos del incanato, debido al estancamiento general en que estaban sumidas.

(10) Sobre el particular, véase: ALCALA-ZAMORA, N., "Delimitación de proceso agrario: litigio, jurisdicción, procedimiento", Atti della Seconda Assemblea, Giufrè, Milano, 1964, págs. 431 - 464 (contiene una amplísima bibliografía); y FIS ZAMUDIO, H., "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano", Atti della Seconda Assemblea, V. I, págs. 369 - 429.

- (11) BALLAÑIN MARCIAL, "Principios generales ...", cit., pág. 218.
- (12) Según la Ley colombiana se entiende por "unidad agrícola familiar" la - que se ajuste a las siguientes condiciones: a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del - trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que - esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas. (art. 50). También es digno de mención que las Leyes de R.A.I. proclaman que la "unidad agrícola familiar" es un patrimonio indivisible (art. 79, L. per.). Véase sobre la "propiedad familiar": L. bra., art. 4º, ap. 3; L. ecua., art. 41 y T. II, Cap. III; "Del patrimonio familiar".)
- (13) Según el artículo 74 de la Ley peruana las "Sociedades Agrícolas de interés social" se registrarán por los principios básicos de las sociedades de - personas. Solamente podrán ser socios de las Sociedades Agrícolas las personas naturales que reúnan los requisitos para ser beneficiarios de la Reforma Agraria, las Cooperativas y las Comunidades Campesinas conjunta o - indistintamente, solas o con el Banco de Fomento Agropecuario y/o el Banco de Fomento Industrial u otras entidades públicas vinculadas al proceso de Reforma Agraria en el caso en que fuere necesario. En cada caso, el Ministerio de Agricultura y Pesquería aprobará la constitución, aportes de los socios y estatutos de dichas sociedades, mediante Resolución Suprema, la que será título suficiente para la inscripción de la sociedad en el - Libro de Sociedades Civiles del Registro de Personas Jurídicas correspondiente. Las mismas Sociedades podrán administrar tierras comunales y otros bienes que se exploten conjuntamente con las tierras adjudicadas o realizar actividades que faciliten la comercialización o industrialización de productos agropecuarios.", y el artículo 75 establece que "el derecho de propiedad corresponde a dicha Sociedad como persona jurídica".
- (14) El artículo 66 de la Ley chilena define el asentamiento como "la etapa - transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación de la Reforma Agraria, durante el período que media entre la toma de posesión material hasta que se las destina en conformidad al artículo 67 de la presente Ley". Como objetivos del asentamiento, el mismo artículo - señala los siguientes: 1) explotar eficientemente las tierras; 2) hacer que los asentados asuman al término del asentamiento las responsabilida-

dos de propietarios y empresarios agrícolas; 3) orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad cooperativas y organizaciones de base; 4) promover la capitalización de los asentados; y 5) construir la infraestructura necesaria.

Los "Comités especiales", regulados por la Ley peruana, se constituyen por representantes de los organismos oficiales y de los trabajadores del predio o empresa expropiada (art. 68), y tienen como atribuciones la administración de las tierras y de las explotaciones expropiadas hasta que sean adjudicadas; administrar los fondos estatales destinados a sufragar los gastos de operación; vender los productos, frutos...; contratar el personal necesario; llevar los balances pertinentes de sus funciones (art. 71).

- (15) Con relación al panorama general de la organización campesina en Hispanoamérica, Enrique TORRES LLOSA recuerda que "el país en donde más se ha organizado a los campesinos como grupos de presión para realizar la reforma agraria, ha sido Venezuela, donde antes de la reforma agraria, en los años 1958, 59 y 60 ya tenía ... una organización campesina muy sólida, con sin dicatos campesinos que hoy agrupan a más de 800.000 familias." Es el único caso latinoamericano de organización campesina previa a la reforma agraria. También Chile ha hecho progresos notables en este campo, en donde, junto a la Ley de Reforma Agraria, se ha dictado la Ley de Sindicalización Campesina. Otros países siguen igual derrotero: Panamá, en Colombia el mismo Gobierno es el que está alentando la consolidación en la organización campesina; también son dignos de mención los casos de Brasil y del Perú - (TORRES LLOSA, "Papel de la organización campesina en la realización de la reforma agraria", en el "Seminario Nacional de Reforma Agraria para Parlamentarios y Dirigentes Políticos". San José, Costa Rica, 1969, págs. 4.2.2 - 3).

Como obra fundamental citamos a Roy A. CLIFFORD, "Organización campesina en América Latina". Recopilación de Documentos del Seminario Internacional sobre Organización Campesina. Ed. IICA, Guatemala, C.A., 1969. Contiene una amplísima bibliografía: págs. 209 - 241.

- (16) MORAL LOPEZ, Pedro del, "Limitaciones institucionales ilegales para la adquisición de tierras y su adecuada distribución", en el Seminario sobre el financiamiento de la Reforma Agraria, IICA-CIRA, Panamá, mayo 20-30, 1964, indica que las disposiciones legales en materia de tributación pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar las medidas de reforma agraria, en lo que respectan a la adquisición y a la adecuada distribución de las tierras; un buen sistema tributario puede promover la parcelación de los latifundios y evitar la excesiva desmembración de la propiedad.

No han faltado autores que han propugnado la implantación de la R.A. mediante medidas impositivas. En tal sentido tenemos a ROCHET que propug-

na la implantación de un impuesto predial municipal igual al que rige en los EE.UU. en donde el latifundio no ha sido problema por la eficiente política seguida a través de estos impuestos. (En citado Seminario).

Tampoco han faltado los que han opinado contrariamente; entre éstos tenemos a Pedro ALIBERT que considera que las medidas tributarias, en los países hispanoamericanos, no conducirían a un efectivo reordenamiento de los derechos sobre la tierra, aunque tales medidas sean complemento indispensable de la R.A. (Seminario sobre el financiamiento de la Reforma Agraria de Panamá, cit., págs. 2 y 3).

No obstante, es admitido por todos que las medidas de R.A. deben apoyarse en un sistema de impuestos eficiente, lo que no suele ocurrir en los países atrasados en donde más bien priman los impuestos indirectos -claramente regresivos- de forma que es un imperativo la modificación de tal sistema (MARRAMA, Vittorio, "Desarrollo económico. Estabilización de los mercados de productos primarios e industrialización", en la Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 22, Enero-Marzo, Madrid, 1.958, pág. 100).

- (17) MONTERO Y GARCIA VALDIVIA, J., "La Colonización interior y el Derecho Agrario" (Reflexiones sobre I Coloquio Latino de Derecho Agrario), Revista de Derecho Español y Americano, nº 8, Madrid, 1965, págs. 47-67; GONZALEZ PEREZ, J., voz "Colonización interior", Nueva Enciclopedia Jurídica Siex", Barcelona.

Algunas leyes de R.A.I. sudamericanas han sido acusadas de meras leyes de colonización: véase en este sentido la citada obra de D. WARRINER y V. - JIMENEZ LANDINEZ, "La Reforma Agraria Integral", Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas, 1963 -64, especialmente el T. II.

- (18) Para una ampliación del tema, véase: Ramón V. CASANOVA, "Derecho Agrario, Reforma Agraria y recursos naturales renovables", Revista de Derecho y Reforma Agraria, nº 1, Universidad de los Andes, Venezuela, 1969, págs. 41 y ss.; y Cirpiano HEREDIA ANGULO, "Recursos naturales renovables", Ed. Arte, Caracas, 1969.
- (19) Sobre el tema "Operación de crédito para la adquisición de nuevos predios" en el Seminario sobre el financiamiento de la Reforma Agraria de Panamá, cit., se llega a las siguientes conclusiones: 1º) Relaciones entre crédito agrícola y la R.A.: se dice que el crédito agrícola, en Iberoamérica, - no es un instrumento viable de R.A., es decir, que mediante créditos concedidos a arrendatarios, aparceros y campesinos no se podría llevar adelante las transformaciones necesarias en la estructura de la tierra que la R.A. persigue, no obstante, se considera que las medidas de crédito - constituyen un instrumento de desarrollo económico y social indispensable para que la R.A. tenga éxito; 2º) Entre los tipos de crédito conexos a -

la R.A. se señalan los siguientes: créditos para la adquisición de tierras, créditos de explotación de nuevos predios, crédito asociativo, y créditos que fomenten los aspectos rurales.

- (20) MORAL LOPEZ, "Limitaciones institucionales ...", cit., pone de manifiesto que la aplicación de la R.A. exige la creación de órganos administrativos apropiados, con cierta autonomía, para agilizar los procedimientos administrativos.
- (21) MELL, MANN, PAZ y otros han puesto de manifiesto que los gobiernos, en relación a los planes de R.A., deben fomentar el aumento de la producción mediante el incremento de la cantidad física de bienes y servicios producidos por la economía. Dicho aumento influirá no sólo en la producción agrícola sino también en la producción industrial. Esta última puede servir, así, a la R.A., mediante la utilización de los recursos liberados en el sector agrícola ("Fuentes de financiación de la Reforma Agraria" en el citado Seminario de Panamá, 1964, pág. 2).
- (22) V. Ley chilena: art. 213, que trata de la "Oficina de Planificación Agrícola", y el art. 225 que se refiere al "Instituto de Desarrollo Agropecuario".
- (23) "Derecho agrario", Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1.965, pág. 299. Es muy importante no olvidar la tensión dialéctica que existe entre las finalidades económicas y las sociales: "En la regulación de la agricultura -afirma de CASTRO Y BLAVO- se han de tener en cuenta el criterio social (condición del agricultor) y el económico (máxima producción y coste mínimo); ante la dificultad real o aparente de compaginarlos, se da a veces la preferencia al criterio económico, manteniendo la exención de ciertas empresas (ejemplares) respecto de la reforma agraria y de la expropiación. El valor de la organización económica se considera tan respetable que justificará la conservación del statu quo (inadecuada situación social): "El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio", Anuario de Derecho Civil, Madrid, 1954, pág. 385. También el autor ne-jicano Ramón FERNANDEZ Y FERNANDEZ dice que "las finalidades sociales y las económicas son, en parte, incongruentes: "Economía agrícola y reforma agraria", Centro de Estudio Monetarios Latinoamericanos, México, 1962, pág. 97.
- (24) "Relaciones entre la reforma agraria y el fomento agrícola", FAO, Roma, 1953, pág. 41. En el mismo sentido, François CHEVALIER afirma: "Una reforma agraria profunda implica una cierta prioridad a la solución de un problema social, ..." ("Les problèmes agraires ...", cit., pág. 31).

(25) Infra, Cap. III, pág. 64 (nota (2)).

((26) "Razones sociales ..." en O. DELGADO, op. cit., pág. 120.

Como una muestra de que la R.A. se ve sometida al juego político imperante en cada país, podemos citar el caso colombiano: en el Comité Nacional Agrario, encargado de elaborar la Ley de 1.961, los grupos políticos tuvieron el siguiente comportamiento: el Partido Liberal (Lleras Restrepo) fue el encargado de presentar el proyecto base, contando con el apoyo de un sector del Partido Conservador, apoyo que fue condicionado a ciertas concesiones en materia de expropiación, en especial en lo referente a la indemnización. El otro sector del Partido Conservador, así como el Movimiento Revolucionario Liberal, se abstuvieron de participar en dicho Comité, por considerar que los intereses creados no dejarían paso a los necesarios cambios sociales y económicos. Es interesante también mencionar la presión que el líder del Partido Liberal ejerció sobre el Senado, para que la Ley tuviera rápida aprobación, amenazando con la realización de un gran desfile cívico de protesta aunque de hecho tal desfile no se llevara a cabo (C.I.D.A., "COLOMBIA. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Unión Panamericana, - Washington, 1966, págs. 268 - 69).

(27) CASANOVA, Ramón V., "Derecho Agrario. Una doctrina para la reforma agraria venezolana", Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 1967, recuerda que en Venezuela no pocos han querido, "En soterrado afán de salvar la forma absolutista de la propiedad territorial, animar la reforma agraria exclusivamente con las tierras del Estado" (pág. 197).

(28) Véase este concepto en Doreen WARRINER, op. cit. y supra, Cap. II, (nota 15).

(29) En el informe del C.I.D.A., "PERU. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Unión Panamericana, Washington, 1966 págs. 418 - 19, se ha criticado la anterior Ley de R.A. de 1964 por no incluir "disposición alguna relativa a la "restitución de tierras", como lo es el caso de las tierras comunales en Bolivia, y de las pertenecientes a poblados o tierras ejidales en el caso de México, que también las hubo en el Perú en la época de la colonia".

(30) Todas las tierras de América han pertenecido a la Corona y ésta iba cediendo la propiedad a las personas que explotaban esas tierras. He aquí pues el origen de los llamados "baldíos", que según Jaime VIDAL PÉREZ tales tierras son "consecuencia de la conquista de los españoles" ("Conceptos jurídicos sobre la reforma agraria colombiana", IICA-CIRA, Bogotá, Colom-

bia, 10 - 12 de julio de 1.967).

- (31) "La expropiación agraria -dice FERNANDEZ BELANDI- tiene como objetivo - fundamental contribuir a la redistribución de la propiedad de la tierra mediante la multiplicación de sus propietarios y, en consecuencia, a que la tierra sea repartida con justicia y a que su adquisición arribe el ma yor número de quienes la necesiten" ("Régimen jurídico de la reforma agra ria," Revista de la Facultad de Derecho (Universidad del Zulia), mayo - agosto, nº 20, 1967, Maracaibo, Venezuela, pág. 109).
- (32) Según E.R. JACOBY, "Relaciones entre la Reforma Agraria ...", op. cit., pág. 26, el proceso de redistribución comprende tres fases: expropiación, distribución y organización de nuevas fincas. Nosotros incluimos las dos últimas en una sola (nueva distribución) para simplificar y dar mayor pre cisión a nuestro análisis.
- (33) C.I.D.A., "DHILE. Tenencia ...", op. cit., págs. 172 - 173. El mismo or ganismo, en su informe sobre el Perú, pone de manifiesto que: "Teórica mente toda persona natural o jurídica, ..., tiene posibilidad de obtener tierras (...) en cualquiera de las formas establecidas por las leyes ... En la práctica y dentro del marco legal tradicional la situación no es tan sencilla" (op. cit., pág. 371). Y con relación a Colombia, el mismo estado de cosas ha sido comprobado aún después de la publicación de la - Ley de Reforma Social Agraria de 1961: "El procedimiento para la adquisi ción de tierras de propiedad privada tiende a favorecer mucho más el man tenimiento de los derechos de los que ya poseen la propiedad territorial que el acceso a ella -hecho explícito por la Ley 135- de los que no poseen todavía. Así, las normas legales y procedimentales son tan complejas y dilatadas que en parte por esta razón el INCORA se ha visto limitado en - la adquisición de tierras de propiedad privada" (C.I.D.A., "COLOMBIA. Te nencia ...", op. cit., pág. 281).
- (34) De acuerdo a la Ley ecuatoriana la adjudicación "será provisional y esta rá sujeta a ciertas condiciones resolutorias: cultivar dentro de los cinco primeros años una superficie determinada del predio; pagar el precio - en los plazos y formas estipulados; explotar directamente y radicarse en el predio; cumplir las obligaciones asumidas en el contrato de adjudica ción (art. 46).
- (35) Creemos que las Leyes utilizan incorrectamente la compraventa como instru mento de adjudicación (infra, Cap. VI, 186).
- (36) Así v. gr., la Ley peruana, al definir la unidad agrícola familiar, seña-

la que la explotación debe "proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia ..." (art. 79, ap. b)).

(37) Véase igualmente: L. bra., arts. 24 y 25; L. col., Cap. XIV; L. ecua., Cap XLVI; y L. ven., T. II.

(38) L. chi., art. 75 y L. per., art. 66.

(39) JACOBY, E.H., Relaciones entre la Reforma Agraria ..., op. cit., pág. 27, recuerda que las parcelaciones particulares han tenido lugar en dichos casos -expropiación y tributación rigurosas- en Dinamarca e Inglaterra. "Desde un punto de vista histórico, esa distribución voluntaria de la tierra es la última etapa de la transmisión de un sistema agrícola feudal al de la propiedad individual."

(40) V. también L. col, Cap. XV, "Parcelaciones voluntarias"; L. per., T. IX, "Parcelaciones por iniciativa privada"; y L. ven., art. 87.

(41) Véase, entre otros; BALLARIN MARCIAL, A., "Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria, Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 4; GONZALEZ PEREZ, J., "Régimen Jurídico de la Concentración Parcelaria", Anuario de Derecho Civil, 1.954; LOPEZ MEDEL, J., "La Concentración Parcelaria como empresa política", Madrid, 1961; SANZ JARQUE, J.J., "De la Concentración Parcelaria en el orden jurídico", Revista de Derecho Notarial, núms. 17 y 18, 1957; ídem, "La Concentración Parcelaria como instrumento de Planificación Agraria", Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato Firenze, Italia, 1963; POIRÉE et ROCHE, "L'aménagement foncier ural et la technique du remembrement, Paris, 1962; JUCLANT, Michel de, "Quelques aspects de la planification dans la législation agraire française", Firenze, 1963; SOLARI, R., "Le remembrement en Suisse", Bellinzona, 1960.

(42) Aparte de la bibliografía que será citada en este trabajo, v. para el Derecho intermedio: NICOLINI, V. "La proprietà, il Principe e l'espropriazione per pubblica utilità", Giuffrè, Milano, 1952; y desde el punto de vista doctrinal: DE DIEGO, C. "Notas sobre la evolución doctrinal de la expropiación forzosa", Rev. de Derecho Privado, 1922, págs. 288 y ss.

(43) MARTIN RETORTILLO, Sebastian, presentación a la obra de Allan-Randolph - BREWER-CARIAS, "La expropiación por causa de utilidad pública o interés social". (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación). Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1966.

(44) Citada por BREWER-CARIAS, op. cit., págs. 28 y 29.

(45) Op. cit., pág. 150.-

(46) "El régimen administrativo de la propiedad privada", Revista de Derecho privado, Madrid, 1959, págs. 462 - 63).

Un autor brasileño define la expropiación como "la transferencia compulsoria de bienes particulares (o públicos de entidad de grado inferior) - por el Poder Público o sus delegados, por necesidad o utilidad pública, y aún por interés social, mediante previa y justa indemnización en dinero (Const. Fed., art. 141, 16), salvo la excepción constitucional de pago en títulos especiales de deuda pública, para el caso de la propiedad rural (art. 147, 1º)" (LOPES MEIRELLES, Hely, "Direito administrativo - brasileiro", Ed. "Revista dos Tribunais", 2ª edição, San Pablo, Brasil, 1966, pág. 493).

(47) La confiscación suele ser utilizada normalmente como medida de tipo político. V. RODRIGUEZ MORO, "La expropiación forzosa", Imprenta Provincial de Vizcaya, Bilbao, 1953, págs. 27 - 28.

(48) Para una mayor profundización acerca de las doctrinas sobre el fundamento de la expropiación véase: RODRIGUEZ MORO, op. cit., págs. 30 y ss., y - GARCIA OVIEDO, "Derecho administrativo", Madrid, 1960, págs. 508 y ss.

(49) "Tratado de Derecho administrativo",

(50) Según E. GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 44-45, "la potestad, a diferencia del derecho subjetivo, no emerge de una relación jurídica concreta, no tiene un objeto específico y determinado, no encuentra en frente un obligado. La potestad es un poder abstracto y genérico, ordinariamente derivado de status legales, y no originable por convenciones negociales, cuyo efecto consiste en la modificación de las situaciones jurídicas existentes (potestades innovativas) o en mantenimiento ... de situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o innovarlas; - no tiene referencia específica a un objeto concreto ... encuentra ... más bien "sujeciones" ...". La potestad expropiatoria consiste pues en "una potestad innovativa cuyos efectos se dirigen a extinguir, o desde otra - perspectiva a convertir, ..., situaciones jurídicas patrimoniales de las personas sujetas a la misma". ENTERRIA cita también a Santi ROMANO, voz "Poteri-Potestà" en los "Framenti di un Dizionario giuridico", Milano, - 1947. Véase también Franco BARTOLOMEI, "Contributo ad una teoria del procedimento ablatorio", Giuffrè, Milano, 1962, págs. 71 y ss.

(51) GARCIA DE ENTERRIA, E., "Los principios de la nueva ley ...", op. cit.,
págs. 48 - 49.

(52) V. Ernst FORSTHOFF, "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de -
Estudios Políticos, Madrid, 1958.

(53) "Evoluzione del concetto di pubblica utilità". Atti del VIº Convegno di
Studi di Scienza Dell'Amministrazione. Publicado bajo el título de "Nou-
vi aspetti e sviluppi della espropriazione per pubblica utilità", Giuffrè,
Milano, 1962, págs. 43 - 44.

(54) "Esperienze legislative straniere sull'espropriazione", en "Atti del VIº
Convegno di Studi di Scienza Dell'Amministrazione", pág. 305.

(55) En este sentido cabe citar "a la expropiación de participaciones en el
capital social, expropiación de explotaciones afectadas por la acción del
Estado sobre la economía, por exigencias de la gestión de los servicios
públicos, al preferirse establecerlos bajo el patrón de la nacionaliza-
ción, municipalización o provincialización" (Exposición de Motivos de la
Ley española). Sobre la expropiación de los derechos y los intereses pa-
trimoniales legítimos v. F. de MALLOL GUARRO, "La Indemnización y el Jus-
tiprecio en la Expropiación Forzosa", Edit. Hispano Europea, Barcelona,
1966, págs. 186 y ss.

(56) NICOLAS, Ives, "Le nouveau régime de l'expropriation", Berger-Levrault, -
Paris, 1961, pág. 16.

NOTAS CAPITULO III

- (1) DURAN, Marco A., "El agrarismo mexicano", Siglo veintiuno, México, 1967, pág. 17.

- (2) En otros casos, hasta que la industrialización adquiriera solvencia y los sistemas democráticos sean efectivos, la redistribución de la propiedad no ha tenido efectividad alguna (FAO, op. cit., pág. 5).

Véase también: GILMEZ LANDINEZ, "La reforma agraria y el desarrollo de los países latinoamericanos en la próxima década", Revista de Desarrollo Rural en las Américas, IICA-CIRA, Vol. I - Nº 1, Enero-Abril, 1969; Bogotá, Colombia, págs. 45 y ss.

- (3) Sobre las reformas agrarias en Europa, v. MEUTERS, A. "La reforma agraria en Europa", Editorial España, Madrid, 1931, (nota (1), pág. 53).

- (4) Recogida por Angel CASO, "Derecho Agrario. Historia-Derecho Positivo-An^{te}ología", Editorial Porrúa, México, 1950, págs. 498 y 99.

- (5) Hemos afirmado que durante la época de la Colonia la propiedad no pertenecía al Rey sino a la Corona (supra, Cap. I). Esta es también la autorizada opinión de OTS CARDEQUI, op. cit., pág. 7. Varias son las disposiciones que pueden ser citadas en este sentido, entre las más importantes está la L. I, T. I, Lib. III ("Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra-Firme del Mar Océano, descubiertos y por descubrir y están incorporados en nuestra Real Corona de Castilla ...")

Contrariamente opinan varios autores mexicanos: Andrés MOLINA ENRIQUEZ y F. TENA RAMIREZ ("Derecho constitucional", Ed. Porrúa, México, 1944, págs. 160 - 161).

- (6) TENA RAMIREZ, F., op. cit., pág. 160.

- (7) ABILA, V., "Las ideas sociales contemporáneas en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pág. 131.

- (8) Citado por J. RODRIGUEZ ADAME, "El problema agrario" en la "La constitución de 1917 y la economía mexicana", Universidad Nacional Autónoma de

México, 1958, pág. 78.

- (9) Véase M. HAUNICOU, "Principios de Derecho Público y Constitucional", 2ª ed. Reus, Madrid, 1927, pág. 62, la definición de la propiedad individual y - la reprobación de la propiedad colectiva en la América indígena.
- (10) "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 5ª ed., Mexico, 1952, pág. - 495.
- (11) V. en J. SILVA HENZOG, "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", Fondo de Cultura Económica, México, 1964, págs. 259 y ss., la adecuación del artículo 27 con la tradición cristiana en base a la opinión de autores - mexicanos, entre ellos v. LOMBARDO TOLEDANO.
- (12) Op. cit., pág. 113.
- (13) El texto completo puede verse en A. CASO, op. cit., págs. 543 y ss.
- (14) V. FERRAGA IZABARNE, E., "Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica", Madrid, 1951, págs. 23 y ss.
- (15) "Derecho constitucional ecuatoriano", Imprenta de la Universidad Central, Quito, Ecuador, 1961, pág. 123.
- (16) TUNGO, Ciro Felix, "Las Constituciones de Bolivia", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- (17) Recogido por BRANDAO CAVALCANTI, T., "Las constituciones del Brasil",
- (18) BORJA y BORJA, R., "Las constituciones del Ecuador", Ediciones Cultura - Hispánica, Madrid, 1951.
- (19) PAREJA PAZ-SOLDAN, José, "Las Constituciones del Perú", Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

- (20) Citado por J.E. TASCON, "Derecho constitucional colombiano", Editorial -
Buenos Aires, Bogotá, 1934.
- (21) "Introducción a la filosofía del Derecho", Ed. Rev. de Derecho Privado,
Madrid, 1963, pág. 54.
- (22) "Las Constituciones de Bolivia", Ed. Instituto de Cultura Hispánica, Ma-
drid, 1958 , pág. 48.
- (23) PAREJA PAZ-DOLDAN, J., op. cit., pág. 152.
- (24) Op. cit., pág. 61.
- (25) Op. cit., pág. 102.
- (26) Op. cit., págs. 40 y ss.
- (27) FRAGA IMIBARNE, M., op. cit., pág. 43.
- (28) BRANDAO CAVALCANTI, op. cit.
- (29) Citado por GUERRA, José G., "La Constitución de 1925", Balcells, Santia-
go de Chile, 1929.
- (30) BORJA Y BORJA, op. cit.
- (31) PAREJA PAZ-DOLDAN, op. cit.
- (32) MARIÑAS OTERO, Luis, "Las Constituciones de Venezuela", Ed. Cultura His-
pánica, Madrid, 1965.
- (33) Esta definición ha sido incorporada en el Código civil.

(34) LIZAMAZU DE ANZOLATORO, Beatriz, "La expropiación". Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1952.

(35) En efecto, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, de 10 de marzo de 1938, argumenta el principio de la función social en los mismos términos que lo hiciera L. DUGUIT (AGUILERA CAMACHO, "Derecho - agrario colombiano", Edit. Tercer Mundo, Bogotá, 1962, págs. 167 y 168).

(36) "Derecho Agrario y Legislación Agraria", Seminario Nacional de Reforma - Agraria para Parlamentarios y Dirigentes Políticos (Julio, 1969, Costa - Rica), IICA, pág. 6.1-10.

(37) "Limitaciones institucionales ...", cit., pág. 3.

(38) Citado por VIDAL PERDOMO, J., "Constitucionalidad de la Ley Agraria", - INCOMA, nº 24, Bogotá, 1965.

(39) "Derecho Civil de España", I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 470.

(40) Op. cit., págs. 126 - 129.

(41) BRANDAO CAVALCANTI, op. cit., págs. 8 y 9.

(42) LA ROCHE, H., "Las modernas tendencias del Derecho constitucional en la América Latina", Revista de la Facultad de Derecho (Universidad Zulia), nº 10, Venezuela, 1964, pág. 22.

(43) Op. cit., pág. 123.

(44) Op. cit., pág. 127.

(45) Bien es verdad que estas medidas de reforma tienen un alcance relativo, hasta entrada la década del sesenta en que fueron dictadas las Leyes de R.A.I.

(46) "Limitaciones institucionales ...", cit., pág. 3.

(47) Supra, Cap. II.

(48) En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo español de 27 de abril de 1953.

(49) "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1964, págs. 401 y 402.

(50) Op. cit.,

(51) "Las modernas tendencias ...", cit., pág. 27.

(52) Sobre esta reunión véase: OEA, "Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, a nivel ministerial" (Punta del Este, Uruguay, del 15 a 17 de agosto, 1961. Actas y Documentos), Unión Panamericana, Washington, D.C., 1962.

NOTAS CAPÍTULO IV

- (1) L. per., art. 5º, párr. 2º
- (2) "La propiedad y sus problemas", Reus, Madrid, 1962, pág. 15.
- (3) "La propiedad en el Derecho y en la realidad actuales", en "El orden social moderno", Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, pág. 135.
- (4) DIEGUES JUNIOR, M., op. cit., pág. 15
- (5) CARRERA, R. Ricardo, "El Derecho agrario en las Leyes de America Latina", R.F.A.-S, nº 48, Madrid.
- (6) "Proyección social de las reformas agrarias en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Año XXIV, vol. XXIV, nº 4, 1967, pág. 711.
- (7) Citado por el C.I.D.A., op. cit., pág. 16.
- (8) MATOS MAR, M. José, "Exposé de synthèse sur le theme"; Les grandes domaines d'agriculture et d'élevage", Coll. Int. du Cen. Inter. de la Recherche Scientifique, cit., pág. 765.
- (9) DIEGUES JUNIOR; op. cit., pág. 54.
- (10) Op. cit., págs. 604-605.
- (11) Op. cit., pág. 711.
- (12) CHEVALIER, "Les problèmes agraires ...", cit., pág. 29.
- (13) "Las haciendas en el Valle de Chancay", Colloque Internationale, cit., pág. B 18.

(14) En la obra editada por G. DELGADO, cit., pág. 699.

(15) Op. cit., pág. 155.

(16) Op. cit., págs. 159 - 160.

(17) TORO AGUDEZO, H., "La parálisis de la reforma agraria", en la obra editada por G. Delgado, Pág. 644.

(18) Citado por el C.I.D.A., "CHILE. Tenencia ...", cit., pág. 161.

(19) Fuente: C.I.D.A.

(20) Fuente: C.I.D.A.

(21) Fuente: C.I.D.A.

(22) Fuente: C.I.D.A.

(23) Fuente: C.I.D.A.

(24) Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela.

(25) LOVAL LOPEZ, Pedro, "Limitaciones institucionales...", cit., pág. 4.

(26) CASTAN TOBEÑAS, "Derecho Español Civil y Foral", T. II, V. I, Reus, Madrid, 1964, pág. 79.

(27) "El Código Civil chileno y su época", Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1956, pág. 8.

(28) Véase en LIRA URQUIETA, op. cit., págs. 27 y ss., la influencia del Código chileno en los demás países sudamericanos.

- (29) "La propiedad. Sus problemas y su función social", Ediciones Anaya, Salamanca, 1961, pág. 101.
- (30) CASTAN, T., "La propiedad ...", op. cit., pág. 44; PERPIÑA RODRIGUEZ, "La propiedad. Una crítica del dominio-centrismo", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1959, pág. 17.
- (31) LEAL, A., "Mejora forzosa de fincas rústicas", Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 7, 1954, pág. 45.
- (32) GARRIDO FALLA, "Régimen administrativo ...", cit., pág. 458.
- (33) MORAL LOPEZ, "Las limitaciones institucionales", cit.
- (34) Sobre el desfase de los Códigos civiles con relación a la propiedad agraria, entre otros, véase: G. BOLLA, "Della proprietà fondiaria agraria come situazione oggettiva e come istituzione tipica", Atti dell Terzio Congresso Nazionale di Diritto Agrario, Giuffrè, Milano, 1954, págs. 241 y ss; LOPEZ JACOISTE, J.J., "El Derecho foral como Derecho agrario", Estudios de Derecho público y privado ofrecidos a D. Ignacio Serrano y Serrano, Universidad de Valladolid, 1965, págs. 483 -505; CAMPERA, R.R., "El Derecho agrario y el desarrollo económico de los pueblos de Latino América", Atti della Seconda Assemblea, V. I, Giuffrè, Milano, 1964, págs. 607 - 632.
- (35) "La función social de la posesión", Alianza Editorial, Madrid, 1969, pág. 111.
- (36) "Raíces históricas e sociológicas do Código civil brasileiro", Universidad Da Bahía, Brasil, 1958, págs. 48 - 49.
- (37) Véase en este sentido la opinión de MORAL LOPEZ: supra, pág. 84.
- (38) "Derecho Civil Español", op. cit., págs. 62 - 63.
- (39) CASTAN TOBEÑAS, "La propiedad ...", op. cit., pág. 118; HERNANDEZ GIL, "La propiedad en el Derecho ...", cit., pág. 118; LEAL, "La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables", Anuario de Derecho Civil, 1954, pág. 187.

(40) "La propiedad"..., op. cit., págs. 76 - 77.

(41) Existen, por el contrario, agraristas hispanoamericanos que opinan dubitativamente, admitiendo el concepto de propiedad-función: AGUILERA CACHO, y MENDIETA NUÑEZ.

(42) BREMER-CARIAS, op. cit., pág. 255.

(43) V.: CASTAN, "La propiedad ...", op.,cit., pág. 118.

(44) Véase otras fundamentaciones en BALLARIN MARCIAL, "Derecho agrario", op. cit., pág. 83.

(45) Está plenamente demostrado la decisiva influencia que los organismos internacionales han ejercido, mediante su asesoramiento en la elaboración de las Leyes de R.A.I., tales como la F.A.O., C.I.D.A., IICA ...

(46) Citado por HERNANDEZ GIL, "La propiedad en el Derecho ..", cit., pág. 121.

(47) BALLARIN M., "Principios ...", cit., pág. 211; MONAL LOPEZ, "Derecho agrario ...", cit., pág. 6.1-6.

(48) GIL ENEZ LANDINEZ, "La reforma agraria ...", cit., pág. 37.

(49) "El Derecho agrario en España ...", cit., pág. 396.

(50), HERNANDEZ GIL, "Reflexiones sobre el futuro del Derecho civil", Revista de Derecho Privado, 1957, pág. 1177.

(51) "Derecho agrario", op. cit., pág. 165.

(52) "La idea de la explotación en el Derecho civil actual", Revista de Derecho Privado, 1960, pág. 360.

(53) Suelo de terreno arables son "aquellos cuyo principal recurso de agua -

utilizable proviene de las lluvias, que pueden ser cultivados variando su uso desde muy intensivo hasta ocasional, y que, en el caso de ser + cultivados con riesgos de deterioro o pérdida de su capacidad productiva ésta puede ser mantenida con medidas de conservación" (L. chi., art. 1, ap. p)).

- (54) Por cierto que tal orientación no es comprendida con el mismo espíritu y decisión por cada una de las Leyes (infra, Cap. VI).
- (55) En este sentido véase la serie de artículos publicados en el periódico "YA" (Madrid), por el Profesor Joaquín GAMBIGUES, bajo el título de "Anotaciones de un jurista sobre reforma de la empresa", a partir del 12 de diciembre de 1969.
- (56) Supra, Cap. VI, pág. 197 (nota (44)).
- (58) JACOBY, E., "Reflexiones entre la reforma agraria y ...", cit., págs. 6 - 7.
- (57) En España han sido defendidos los sistemas de explotación indirecta por - J. VALLET de GOYTISOLO, "La relación hombre-tierra en la política agraria" Revista de Estudios Políticos, nº 157, Madrid, 1966, págs. 142 - 143. Últimamente, en la misma Venezuela, han sido defendidos estos sistemas de explotación; así: M.A. PALMA LABASTIDA, "Contratos agrícolas, aparcería y contratos afines", Revista de Derecho y Reforma Agraria, nº 1, 1969, págs. 11 y ss.
- (59) La explotación personal es la "explotación directa realizada por una persona natural que trabaja de modo continuo en las tierras, constituyendo - este trabajo su actividad básica y que realiza dicha explotación con el aporte de su trabajo personal y de los miembros de su familia que con él conviven, empleando asalariados sólo con carácter ocasional, en número limitado y proporcional a la extensión del predio y a la naturaleza de su aprovechamiento" (L. chi., art. 1º, ap. f)).

Según la Ley peruana, se entiende que un predio es conducido o explotado directamente "si el propietario trabaja personalmente la tierra con ayuda de su familia, constituyendo este trabajo su actividad básica, cuando el área que posee no exceda el triple de la unidad agrícola familia" (art. 20, ap. a)).

- (60) CASTRO Y BRAVO, "El Derecho agrario ...", cit., pág. 399.
- (61) "Principios generales ...", cit., pág. 214.
- (62) Citada por FERNANDEZ BELANDI, "Régimen jurídico ...", cit., pág. 160.
- (63) "Nueva problemática de la propiedad", Revista de Derecho Privado, 1954, pág. 174.
- (64) "Los agricultores sin tierras en América Latina", Instituto de Desarrollo Económico, 1964, pág. 44.
- (65) "Régimen jurídico ...", cit., pág. 178.
- (66) Op. cit., pág. 374.
- (68) Véase sobre el particular A. LEAL, "La Ley sobre fincas ...", cit., pág. 190.
- (69) CASANOVA, R. M., "Derecho Agrario ...", op. cit., pág. 246.
- (70) Estos apartados regulan un procedimiento de dotación, muy similar al estipulado para los supuestos comunes (infra, Cap. VI, pág. 185).
- (71) Es indudable que las Leyes de R.A.I. consagran principios de carácter social como éste. Ahora bien, tenemos entendido que las Leyes no se muestran unánimes en la delimitación de los contornos sociales de la propiedad agraria, especialmente en lo referente al aspecto objetivo o institucional, según veremos en su momento oportuno, infra, Cap. VI.
- (72) "Programa y Administración de la Reforma Agraria a nivel nacional y fundamentación legal del D. Nº 192" s/d, pág. 6.
- (73) V.: OSTOS FLORES, M., "Catastro y registro de la propiedad rural en Venezuela", Universidad de los Andes, Mérida, 1966.

(74) Op. cit., pág. 103.

NOTAS CAPITULO V

- (1) "Los principios ...", op. cit., pág. 42 - 43.
- (2) "Limitazioni autoritative dell' facoltà di edificare e diritto all'indennizzo", Morano Editore, 1963, pág. 119. Ver también, con especial referencia a la expropiación en materia agraria, NIELE, G. "La proprietà terrena nella costituzione", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 13, 1956, pag. 13 - 14; y BARTOLOMEI, "Contributo ...", op. cit., 47 y ss.
- (3) ALESSI, "Principii di Diritto Amministrativo", Giuffrè, Milano, 1966, II, págs. 663 - 666.
- (4) Prólogo a la obra de BREWER-CARIAS, op., cit., págs. 11 - 12. Para el Derecho argentino véase: OYHARANDE, Julio, "La expropiación y los servicios públicos", Editorial Perrot, Buenos Aires, 1957, págs. 13 y ss.
- (5) En este sentido V. Pietro VIRGA, "Principii costituzionali in materia di espropriazioni", Atti del VIº Convegno di Studi di Scienza Dell'Amministrazione", pág. 322.
- (6) "La utilidad pública y el interés social", R.C.D.I., 1955, pág. 282.
- (7) DE CASTRO Y BRAVO, "El Derecho agrario ...", cit., pág. 385.
- (8) GUAITA, A., "Derecho administrativo especial", Librería General, Zaragoza, 1967, T. III, págs. 253 - 255.
- (9) Supra, Cap. II, pág. 35 y autores citados nota (10).
- (10) Op. cit., pág. 101.
- (11) Idem, págs. 101 - 102.

(12) GARCIA OVIEDO, C., "El concepto moderno de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública", Madrid, 1927, pág. 152.

(13) Supra, Cap. II, pág. 51.

(14) "La traslación del "justum pretium" a la esfera de la expropiación forzosa", R.A.P., nº 43, págs. 161 y ss.

(15) Según la Ley 2ª hay rescisión cuando el vendedor haya recibido menos de la mitad del valor real del bien vendido. El comprador puede optar por la devolución de la cosa o el abono del suplemento del justiprecio. Es una medida de protección, excepcional, para los menores. (V.: los textos exactos de ambas leyes en el Código de Justiniano en el Libro IV, título XLIV, de "Rescindenda venditione").

(16) Sobre este punto véase: ALVAREZ GENDIN, S., "Expropiación forzosa", Reus, Madrid, 1928, pág. 109.

(17) VILLAR PALASI, "La traslación del "Justum pretium" ...", cit., págs. 181-186.

(18) Sobre la indemnización plena véase entre otros a: CANASI, "El justiprecio en la expropiación pública", Depalma, Buenos Aires, págs. 146 - 152; KALLOL GUARDO, F., op. cit., págs. 210 y ss.; VIGNOCHI, G. "L'indennità di espropriazione", Atti del VIº Convegno di Studi di Scienza Dell'Amministrazione, págs. 160 - 161.

(19) Op. cit., págs. 184 - 186

(20) FORSTHOFF, E., op. cit., págs. 443 - 444.

(21) VIGNOCHI, "L'indennità ...", págs. 147 y 150.

(22) Op. cit., pág. 325.

- (23) VIRGA, "Principii costituzionali ...", cit., págs. 325 - 326. V. también MONTATI, C., sobre las distintas entidades de indemnización en los diversos tipos expropiativos ("La Costituzione e la proprietà terrena", *Rivista di Diritto Agrario*, 1952, págs. 479 y ss.).
- (24) Véase ENTENA CUESTA, R., "El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en Derecho Administrativo", *R.A.P.*, nº 37, 1962, pág. 70, y autores citados supra, nota (18).
- (25) V. ENTENA CUESTA, "El principio de igualdad ...", cit., pág. 63; RUIZ DEL CASTILLO, C. "Manual de Derecho político", Reus, Madrid, 1939, pág. 344; y GALEAZZO STENDA DI, G., "Libertà ed uguaglianza nello Stato democratico moderno", Cisalpino, Milano, 1953.
- (26) Op. cit., pág. 347.
- (27) YUSE, op. cit., pág. 179.
- (28) Op. cit., pág. 113.
- (29) Op. cit., pág. 219.
- (30) ANIVAL MOSINHO, "Propriedade privada e justiça social", *Revista Eclesiástica Brasileira*, T. 46, (Petrópolis, 1946), págs. 814 - 828; CASTAN TOBEÑAS, "La Justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas", Discurso leído en la solemne apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1.967; y fundamentalmente M. MOIX MARTINEZ, "Nuevas perspectivas de la Justicia clásica", Instituto de Estudio Políticos, Madrid, 1968 (v. en este autor una amplia bibliografía sobre el tema).
- (31) GARCIA DE ENTENIA, Prólogo a la obra de MARTIN GAMERO, op. cit., pág. - 10; GONZALEZ PEREZ, "La utilidad pública", cit., págs. 282 - 283; y VILLAR PALASI, "La traslación del "justum pretium" ...", cit., pág. 184.
- (32) PUGLIATTI, Salvatore, "La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terrena". *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario* (Palermo 19 - 23 ottobre, 1952), Giuffrè, Milano, 1954, págs. 167 - 168; MIELE, "La proprietà terrena ...", cit., págs. 513 - 14; y VIRGA, "Principii costituzionali ...", cit., págs. 318 - 319.

(33) Op. cit., pág. 28.

(34) Op. cit., pág. 148.

(35) "Manuale di Diritto Amministrativo", Nona Edizione, Jovene, Napoli, 1966, pág. 482.

(36) "Sul Diritto Agrario", Rivista di Diritto Agrario, 1952, pág. 237.

(37) "El Derecho agrario ...", cit., pág. 398.

(38) VIRGA, "Principii costituzionali ...", cit., págs. 318 y 319.

(39) La confiscación "es la pérdida de todo el patrimonio del culpable como sanción al delito cometido. Lo típico de la confiscación, pues, es que el penado pierde la totalidad de sus bienes por razón del delito cometido. - Si pierde sólo parte de ellos, tendremos la confiscación parcial, como se llama en la técnica francesa, de la cual viene a ser una aplicación la llamada por nosotros "pérdida de los efectos o instrumentos del delito", es decir, el llamado comiso de los objetos. Y si la pérdida del patrimonio se produce por razón distinta del delito cometido, estamos en presencia de otra institución jurídica que entra en otras ramas del Derecho, singularmente el internacional público o el Derecho administrativo o político cuando son consideraciones de este orden las que han determinado la privación de los bienes pertenecientes a ciertas personas". (PUIG FERRA, Federico, voz "Confiscación", Nueva Enciclopedia Jurídica Siex, Barcelona, 1952, pág. 941).

(40) "La traslación ...", cit., págs. 184 - 185.

(41) Véase esta distinción en FONSTHOFF, op. cit., pág. 438.

(42) Esta precisión aparece claramente en SANDULLI, op. cit., pág. 483.

(43) Op. cit., pág. 128.

(44) Esto ocurrió en Bolivia (1954) y en México (1917). Véase bibliografía cita-

da: infra, pág. 166 (nota (51)).

(45) HALLOL GUARRO, op. cit., pág. 41.

(46) FERNANDO LEGON, no admite que la expropiación sea utilizada como instrumento de privación de valor ("Como evitar -normativamente- que se desvirtualice la expropiación", en "Estudios en homenaje a D. Dalmacio Vélez Sarsfield", pág. 461).

(47) Prólogo a la obra de MARTIN GALERO, op. cit., págs. 11 - 12.

(48) "L'indemnità ...", cit., pág. 153.

(49) Idem, pág. 153.

(50) "El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La Ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las **reclamaciones** sobre su monto, en el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado". (art. 10, ap. 10, párr. 4º).

(51) De hecho en las reformas agrarias de México y de Bolivia no se ha indemnizado a los propietarios expropiados. De esta forma, tales medidas se han convertido en confiscación. (Sobre el problema de la indemnización en la R.A. boliviana: FERRAGUT, "La reforma agraria boliviana. Sus antecedentes, fundamento, aplicación y resultados.", Revista Interamericana de Ciencias Sociales, Segunda Epoca, V.11, nº 1).

Es conocida la posición de Edmundo FLORES, en el sentido de propugnar la no indemnización en los movimientos de reforma agraria en Latinoamérica. (Tratado de Economía Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México, 1962). También admite la adquisición de tierras sin indemnización: José GALAT, - "Expropiación de tierras sin indemnización", IICA- CIRA, Bogotá, Colombia, 18 - 23 Octubre, 1965.

Sobre la expropiación sin indemnización en el Derecho constitucional compárese véase: SERRA PINAT, "La expropiación forzosa en los modernos textos constitucionales" En estudios dedicados al Profesor García Oviedo, T. I, Sevilla, págs. 115 y ss; y G. TREVES, "Esperienze ... cit., págs. 311 - 312.

- (52) La enumeración formulada por el citado Estatuto es sumamente amplia, pues abarca todos los posibles objetivos de la R.A. Empero, es criticable por la vaguedad y la reincidencia de los conceptos vertidos. Creemos que los tres primeros apartados podrían perfectamente ser reconducibles a la fórmula primera: "condicionar el uso de la tierra a su función social", toda vez que, como la misma Ley lo señala, por "mejor distribución de la tierra" (art. 1º, ap. 1) se entiende "El conjunto de medidas encaminadas a promover ... modificaciones en el régimen de su posesión y uso, a fin de atender a los principios de justicia social y aumento de productividad" precepto éste que en sustancia coincide con el apartado a) del artículo 18. Además ¿no se ha dicho por la mencionada Ley que uno de los requisitos de la función social era el mantenimiento de "niveles satisfactorios de productividad"? (art. 2º, ap. 1, letra a)), ¿a qué viene ahora incurrir en reincidencias, como lo hace el apartado c) del artículo comentado? Por lo demás, los restantes apartados son igualmente generales y reincidentes.
- (53) LEAL, A., "El acceso del cultivador a la pequeña propiedad rústica", Semanas sociales de España (Hacia una más justa distribución de la riqueza), IX Semana, Madrid, 1949, págs. 350 - 351.
- - - - -

NOTAS CAPITULO VI

- (1) Véase GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios ...", pág. 47.
- (2) Esta disposición está en contradicción con lo dispuesto en el ap. 3º del artículo 147 de la Constitución Federal, según la enmienda introducida por la Ley de 10 de noviembre de 1964. El citado párrafo dice así: - "La expropiación mencionada en el párrafo 1º es de la competencia exclusiva de la Unión y se limitará a las áreas incluidas en las zonas prioritarias establecidas por Decreto del Poder Ejecutivo, recayendo solamente sobre propiedades rústicas cuya forma de explotación sea contraria a lo dispuesto en el presente artículo, conforme haya sido definido por la Ley".
- (3) Así por ejemplo, según la Ley venezolana, las funciones que corresponden al órgano ejecutivo del Ente (Directorio), entre otras son: formular planes y presupuestos de R.A.; conocer y decidir sobre dotaciones; promover las restituciones de tierras, bosques y aguas; decidir acerca de la adquisición, enajenación o expropiación de inmuebles; con la autorización del Ejecutivo, acordar la emisión de bonos; elaborar reglamentos internos, seguro agrícola, etc. (L. ven., Cap. 5 (Del Instituto Nacional Agrario), T. IX.)
- (4) Parece ser que en la actualidad se quiere reunir de mayor garantía al ejercicio de la potestad expropiatoria. En tal sentido es digna de mención la recomendación dada en una reciente reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano (12-17 mayo, 1969, Panamá): - "El procedimiento de expropiación para fines de Reforma Agraria debe ser un procedimiento especial, sometido a normas muy precisas con plazos expeditos que eviten toda dilación. Para esto, dicho procedimiento debe concebirse y legislarse como expresión de la facultad de "jus imperium" del Estado y debe conducirse básicamente por el organismo ejecutor de la Reforma Agraria. Este debe de solicitar al Poder Ejecutivo la expedición del Decreto de Expropiación". (MEMORIA editada por la Comisión de Reforma Agraria de Panamá y la Dirección Regional para la Zona Norte del IICA.)
- (5) "El incumplimiento -de esta obligación- será sancionado por el IERAC con multa de cien a diez mil sucres" (L. ecua., art. 25).
- (6) En este sentido, véase entre otros: GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios

...", op. cit., pág. 56; BALVA, L., "L'expropriation pour cause d'utilité publique", Larcier, Bruselas, 1955, pág. 44; y NICOLAS, Y., op. cit., pág. 28.

- (7) No todos los organismos están sujetos a esta medida (L. chi., art. 28, - párr. 3º).
- (8) Sobre el papel de la Iglesia en la R.A. en América Latina, véase: Ronald HILTON, "La politique nationale et internationale et la reforme agraire en Amérique Latine", en COCLOQUES Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique, (Paris, 11-16 octobre, 1965) Editions du Centre - National de la Recherche Scientifique, Paris, 1967; y Roger VERTANS, "La participación de la Iglesia en el proceso de la reforma agraria en los - países en via de desarrollo", en el Seminario Nacional de Reforma Agraria para Sacerdotes (10 - 14 Marzo, 1969, Honduras), IICA, págs. 4.5.1-15.
- (9) Op. cit., pág. 27.
- (10) ORTIZ DIAZ, José, "El bien común y la administración pública", en Estudios dedicados al Profesor Garcia Oviedo, I, Sevilla, 1954, págs. 481 - 483.
- (11) GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios ...", pág. 49.
- (12) "La proprietà e le proprietà ...", cit., pág. 193.
- (13) Idem, págs. 193 - 194.
- (14) PUGLIATTI, idem, pág. 194.
- (14a) "Es el Acta -dice L. RIERA AISA- aquel documento en el que se recoge determinados hechos, acuerdos o manifestaciones con el fin de obtener por este procedimiento la prueba de los mismos." (voz, "Actas", Nueva Enc., Jur. Siex, Barcelona, 1950, pág. 281).

Jurídicamente, expresa el citado autor, el Acta ofrece no pocos problemas de calificación, ya que la misma puede ser aplicada a infinidad de situaciones. Por ello nosotros no intentamos dar una acabada definición del Acta de asignación utilizada por la Ley chilena. De todas formas, siguiendo siempre a Riera Aisa, es conveniente distinguir entre el documento y el contenido del mismo. El documento, en el caso chileno, viene a ser el título de propiedad; y el contenido consiste en una declaración

de voluntad de tipo negocial, por la cual se establecen recíprocas relaciones entre el ente expropiante y el sujeto beneficiario, negocio que excluiría una transmisión de la propiedad independientemente del acto expropiatorio, puesto que la transmisión ya actúa por medio de la expropiación misma, aunque sea en este momento cuando la concreta atribución de la propiedad tenga lugar.

- (15) ORTIZ DIAZ, J., op. cit., pág. 483: "... cuando exista interés social la satisfacción del mismo corresponde a los particulares, y sólo ante la desidia o insuficiencia de éstos, o como modelo y guía para los mismos, compete asumirlo a la Administración".
- (16) Asimismo el asignatario estará sujeto a: explotar personalmente las tierras; tener morada en el predio; pertenecer a una cooperativa agraria... (L. chi., art. 75).
- (17) Ex profeso eludimos la conceptualización jurídica de la "Dotación". Los autores venezolanos no se muestran de acuerdo en este punto; mientras unos la consideran un contrato administrativo, otros como una concesión administrativa, otros como un contrato de derecho privado y otros como un negocio jurídico sui generis. Pero la postura que más nos llama la atención por lo inédita, es la de HERNÁNDEZ OCANTO, al considerar a la "dotación" como un derecho perteneciente al beneficiario, materializado por el contrato de adjudicación, por el cual se actúa la atribución de la propiedad y se genera una serie de obligaciones recíprocas entre el Ente y los beneficiarios. Esta última posición es la que más nos convence. Desde la perspectiva del acto expropiatorio, por ser éste un título de adquisición de propiedad, en efecto, al beneficiario deberá pertenecer inexorablemente el objeto expropiado; por consiguiente, existe un derecho de propiedad a favor del beneficiario. (Véase sobre los problemas jurídicos de la Dotación en Venezuela: M. A. HERNÁNDEZ OCANTO, "Algunas Instituciones de la Reforma Agraria Venezolana", Rev. de Derecho y Reforma Agraria, nº 1, Universidad de los Andes, Venezuela, 1969).
- (18) Está claro que la expropiación es un título de adquisición de dominio.
- (19) Es cierto que en el Derecho Civil se estipula la compra-venta de cosa ajena, hipótesis que en el caso comentado no ha lugar puesto que la cosa debe pasar en propiedad al beneficiario (sobre la venta de cosa ajena V. CASTAN TOBEÑAS, "Derecho Civil Español, común y foral", Reus, Madrid, T. IV, 1.962, págs. 77 y ss.)

(20) Lo único que existe es una protección jurídica por parte del Ente y nunca una facultad de disposición plena, aunque sí de atribución indefectible al beneficiario.

(21) BREWER-CARIAS, op. cit., pág. 79.

(22) Idem, pág. 357.

(23) "Régimen jurídico ...", cit., pág. 112.

(24) Véase: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela de 30 de julio de 1964, en BREWER-CARIAS, op. cit., págs. 41 - 42.

(25) Sobre el aspecto institucional de la propiedad, son muy acertadas las palabras de RUIZ JIMENEZ: "la institución entera de la propiedad ha de cumplir el papel insoslayable de factor estimulante, a la vez, del - - desarrollo económico y del progreso social, y servir no de instrumento disociador o de opresión de unos hombres sobre otros, sino de lazo de solidaridad y concordia, para que todos los miembros de la comunidad puedan avanzar hacia la plena realización histórica de su condición de hombres". (Op. cit., v. II, pág. 336).

(26) Así, por ejemplo, la Ley venezolana incluye entre las condiciones definidoras de la función social, el acatamiento de las normas jurídicas que regulen el trabajo y demás relaciones jurídicas entre el propietario y terceros. (art. 19, ap. 4)). Empero, no estamos ante una decidida conformación del aspecto institucional de la propiedad.

(27) Memoria citada.

(28) Según la Ley peruana las tierras abandonadas por sus dueños se incorporan al dominio público (arts. 8º y 9º). Esto es, estamos en presencia de la técnica de la reversión.

(29) Véase igualmente: L. bra., art. 4º, ap. 5º (Latifundio).

(30) Decreto Reglamentario colombiano, art. 5º: "Son tierras incultas las que objetiva e incontestablemente tienen tal calidad y especialmente aquellas que a juicio del Instituto pueden ser económicamente explotables y

sin embargo visiblemente no se hallan bajo una explotación agrícola o ganadera organizada, esto es, permanente o regular, tomando en cuenta el descanso normal y en general las que, salvo por no haber transcurrido el tiempo necesario, serían en principio susceptibles de la declaración sobre extinción del dominio, conforme a la ley 200 de 1936, y habida - consideración de los factores objetivos de apreciación sobre actualidad de cultivos agrícolas o explotación ganadera, que señala el Artículo 24 de la ley 135 de 1961.

(31) L. chi., art. 1º, ap. c), párr. 3º.

(32) L. col., art. 56.

(33) L. bra., art. 20, ap. III y L. per., art. 16.

(34) L. ecua., art. 29 y L. per. art. 16.

(35) L. chi., art. 1º, ap. c), párr. 4º.

(36) Son: "Tierras de cultivo bajo riego, aquellas en las que normalmente se puede obtener por lo menos una cosecha al año, regándolas ya sea por - gravedad, bombeo, etc." (L. per., art. 27, ap. a)).

(37) Son "Tierras cubiertas por pastos naturales, aquellas que tienen vegetación silvestre, herbácea o arbustiva, cuyos retoños pueden servir para alimentar ganado en una explotación económica. No se consideran pastos naturales las tierras con posibilidades agrícolas dejadas de cultivos - aunque estén cubiertas de vegetación silvestre." (L. per., art. 27, ap. c)).

(38) BOLLA, "L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica", Rivista di Diritto Agrario, 1949, pág. 12.

(39) Idem., pág. 13.

(40) Véase sobre las implicaciones prácticas desde el punto de vista técnico-económico (productividad) de la delimitación del módulo de superficie - las experiencias de R.A. de países de América, Asia y Europa: Doreen - WARRINER, op. cit., págs. 17 - 18.

(41) "L' artículo 44 ...", pág. 18.

(42) Véase igualmente el Decreto Reglamentario colombiano, art. 7º.

(43) "Para los efectos de la aplicación de la presente Ley, son feudatarios, los colonos, yanaconas, aparceros, arrendires, allegados, mejoreros, precarios, huacchileros y otras formas similares de explotación indirecta de la tierra, vinculada a prestación de servicios personales con retribución salarial o sin ella" (Ley, per., art. 18).

(44) "Yanacona: En el Perú, sobre todo en la región costera, se conoce con este nombre al agricultor que presta sus servicios en una hacienda, recibiendo por una parte, cierto salario, y, por otra, un pedazo de tierra, que cultiva en régimen de arrendamiento o de aparcería". (Pág. 121).

"Huasipungo: Institución similar al "colonato" de Perú y el "terraje" de Colombia, en la que el cultivador (huasipunguero) trabaja para la hacienda a cambio de un salario (generalmente nominal) y del aprovechamiento de una parcela de tierra." (pág. 119).

En este sentido véase el Glosario en la op. cit. del O.I.T.

(45) Véase en este sentido el citado estudio de la O.I.T. y los informes del C.I.D.A. con relación a: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Estos estudios han sido elaborados con los métodos científicos más modernos.

(46) Véase: CASANOVA, "Derecho agrario ...", op. cit., pág. 29; y en los COLLOQUES INTERNATIONAUX DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, cit., a: BARONA, Rafael, "Cambios de Tenencia de la tierra y la demanda externa. Algunas observaciones sobre la costa ecuatoriana", págs. 421 - 427; MATOS MAR, José, "Las haciendas...", cit.; FALS BORDA, Orlando, "Pautas conservadoras en el salto a propietario", págs. 165 - 174; LYNN SMITH, - "El mejoramiento de los sistemas agrícolas en Colombia, págs. 409 - 420; y CHEVALLIER, "Problèmes agraires ...", cit.

(47) TORRES LLOSA, E., "Nueva Ley Chilena sobre reforma agraria", IICA-CIJA, 14, Bogotá, Colombia.

(48) No obstante, la Ley chilena admite a las sociedades anónimas como propietarias de predios rústicos cuando tengan por finalidad la habilitación de nuevas tierras y su explotación en provincias australes (art. 157, párr.

2º); igualmente se exceptiona a aquellas sociedades anónimas que se dediquen a la explotación forestal (art. 158, párr. 2º).

(49) CIDA, op. cit., pág. 164.

(50) SOBERON, Luis, "Lineamientos generales de la reforma agraria", Revista VISPERA, núms. 13, 14, noviembre-diciembre 1969, Montevideo.

(51) Ver supra bibliografía citada en el Capítulo II, nota (41).

(52) CASTAN, "Derecho civil y foral", Reus, Madrid, 1964, T. II, V.I, Reus, Madrid; 1964.

(53) UNDURRAGA, Abbot, C., "La expropiación de las tierras agrícolas. Memoria de prueba", Universidad Católica de Chile, Santiago, 1964, pág. 121.

(54) Esta causal no entrará en juego cuando exista promesa celebrada por escritura pública; acuerdo o resolución de adjudicación; o aviso de remate público en algún periódico (art. 1º, "Disposiciones Transitorias", párr. 3º).

(55) MORENO, en introducción a la Ley de R.A., CORA, Santiago, 1967.

(56) En este sentido, Doreen WARRINER, op. cit., págs. 343 - 344, revela que - durante la elaboración de la actual ley, los propietarios han presionado a fin de acogerse a las ventajas de la Ley de 1.962, especialmente para la obtención del pago de sus predios expropiados a precio de mercado.

(57) La Ley peruana de 1964 disponía: "Las personas que instiguen o fomenten o promuevan o ejecuten actos de invasión o usurpación de predios de dominio del Estado, Corporaciones o particulares o ejecuten actos de perturbación posesoria quedarán excluidas del beneficio de adjudicación de tierras para la reforma agraria..."

"Las personas comprendidas en este artículo serán sancionadas conforme a la regla de los artículos 252 y 282 del Código Penal ..."
(Disposición Especial Primera).

(58) La Ley brasileña no designa concretamente la superficie máxima para cada región y tipo de explotación aunque sí lo remite a la regulación posterior

(art. 4º, aps. II y III).

(59) Op. cit., pág. 503.

(60) Véase: PRATS LLAUNADO, Javier, "Aspectos forestales de la reforma agraria en América Latina", en COLLOQUES Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique, cit., págs. 487 - 489.

(61) PUGLIATTI, "La proprietà e le proprietà ...", cit. 191 - 192

(62) GONZALEZ PEREZ, "La utilidad pública ...", cit, págs. 257 - 258.

(63) GONZALEZ PEREZ, "La utilidad pública ...", cit., pág. 267.

(64) LUCIFREDI, "Evoluzione del concetto ...", cit., págs. 39 - 40; CARUGNO, + op. cit., págs. 30 - 31; GUAITA, op. cit., T. III, págs. 257 - 258; GARRIDO F., "El régimen ...", cit., pág. 466;

(65) GONZALEZ PEREZ, "La utilidad pública ...", cit., pág. 270; RODRIGUEZ MORA, op. cit., pág. 94; MARTIN RETORTILLO, C., "Cuestiones prácticas. La expropiación forzosa según la Constitución", Revista de Derecho Privado, Madrid 1932, págs. 105 - 108.

(66) CANASI, op. cit., pág. 198; M. SEABRA FAGUNDES, citado por H. LOPES MEINELLE, op. cit., pág. 494; y G. FRAGA, op. cit., pág. 253.

(67) GARCIA ENTERRIA, "Los principios ...", op. cit., págs. 58 - 62. En el mismo sentido: B. LIZABAZU, op. cit., págs. 27 - 29, y más difusamente: ALVAREZ GENDIN, op. cit., pág. 42 y GARCIA OVIEDO, "El concepto ...", op. cit. págs. 114 y ss.

(68) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela: "En lo que a la materia se refiere (ocupación previa), debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Reforma Agraria, según el cual, en los supuestos allí previstos, ... el Instituto Agrario Nacional ... solicitará la expropiación sin necesidad de previa declaratoria de utilidad pública, por ser de esta naturaleza las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de esta Ley". Por consiguiente puede afirmarse sin lugar a dudas, que "las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de la Reforma Agraria están comprendidas también en la enumeración del artículo 11 de la Ley

de Expropiación, puesto que las adquisiciones y las obras a que una y otra, respectivamente, se refieren, están declaradas de utilidad pública por ministerio de la Ley". (Véase en BREWER-CARIAS, op. cit., págs. 82 y 83).

- (69) Empero la Ley chilena declara de: "utilidad pública e interés social" las expropiaciones de los predios de superficie igual o inferior a 80 hectáreas que hayan sido divididos a objeto de evasión de la Ley (Disposiciones Transitorias, art. 1º).
-

NOTAS CAPÍTULO VII

- (1) LATINI MATEO, E., "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", I.A.P., nº 52, 1957, págs. 130 - 132. Con especial referencia a la expropiación - véase: TIBBES, "Esperienze ...", cit., págs. 305 - 306.
- (2) Sobre la afectación véase: BALLE, E., voz, "Dominio Público", Nueva Enciclopedia Jurídica Siez, Barcelona, 1955; CLAVERO, A. E. VALO, E., "La inalienabilidad del dominio público", I.A.P., nº 25, págs. 11 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA, E., "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", en Estudios dedicados al Profesor GARCIA OVIEDO, Sevilla, 1954, pág. 317 y ss.; DENTHON, Henri, "Traite du domaine de l'Etat", Dalloz, Paris, - 1964, especialmente: págs. 146 y ss.; y HAUNICOU, M., "Precis Elementaire de Droit administratif", Sirey, Paris, 1930, págs. 286 y ss.
- (3) En este sentido, véase también L. col., art. 61, ap. 3ª y Decreto Reglamentario, art. 36.
- (4) "Las fuertes presiones de tierras en las regiones densamente pobladas donde, precisamente no abundan en Venezuela: las agrícolas de buena calidad, hace necesario reducir las reservas para atender en lo posible al grave problema socio-económico allí planteado". (Exposición de Motivos de La Ley Venezolana: BENEDETTI-CARRAS, op. cit., pág. 200).
- (5) Aun en el caso en que se acogiera la reclamación del propietario, habrá casos en que los terrenos no podrán ser restituidos por motivos de graves peligros para la comunidad (art. 36, párr. 2ª).
- (6) BALLE GUARNO, op. cit., pág. 78.
- (7) NICOLAS, op. cit., pág. 77.
- (8) "L'expropriation pour cause d'utilité publique", Sirey, Paris, 1953, págs. 33 y ss.
- (9) BALLE, op. cit., pág. 58.

- (10) BREMER-GARCIA; op. cit., pág. 71.
- (11) CASANOVA, R., "Derecho agrario ...", op. cit., pág. 187.
- (12) LALLOL GUANO, op. cit., pág. 78.
- (13) F.A.O., op. cit., pág. 124.
- (14) Nos remitimos al capítulo II, pág. 43 y ss. sobre "Finalidades políticas".
- (15) "L'expropriation pour cause d'utilité publique", cit., pág. 89.
- (16) F.A.O., op. cit., pág. 127.
- (17) F.A.O., op. cit., pág. 25.
- (18) "COLOMBIA: Tenencia ..." , op. cit., pág. 272.
- (19) "El incumplimiento de la reforma agraria", en la obra editada por O. DELGADO, pág. 622.
- (20) F.A.O., op. cit., pág. 129.
- (21) El valor objetivo no se confunde con el valor de venta, así el precio, o sea, el equivalente por el cual el objeto puede enajenarse en un caso dado, difiere notablemente del valor objetivo. "Ese valor objetivo o su tasación era el designado en el Derecho romano, al principio, con expresiones como las de "verum rei pretium o rei aestimatio"" (COLOMBES UGANTE, D. "La indemnización y su justiprecio en la Ley nacional nº 13.264", en Estudios en homenaje a D. Dalmacio Velez Saravfield, pág. 588).
- (22) Op. cit., pág. 110.
- (23) F.A.O., op. cit., pág. 128.

(24) "Esperienze ...", cit., pág. 313.

(25) V. en este sentido: GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios ...", op. cit., págs. 121 - 125; VALLOL GUARDO, op. cit., pág. 235 y ss.

(26) CANASI, op. cit., págs. 146 - 152.

(27) Op. cit., págs. 119 - 122. Véase también el citado informe de la F.A.O., págs. 126 - 127.

(28) "Proyección social ...", cit., págs. 705. Todo lo contrario sucede en Europa, en donde el mercado de la tierra se halla bastante sancado. Esto ocurre, por ejemplo, en Bélgica, en donde los precios se mantienen relativamente estables en comparación a los terrenos urbanos (WILKIN, Robert, "L'expropriation pour", op. cit., pág. 91).

(29) Citado por CANASI, op. cit., pág. 122.

Por su parte, L. BELVA, op. cit., pág. 110, expresa que "la indemnización no puede ser asimilada a un precio de venta. Ella constituye únicamente la reparación pecuniaria bajo formas de daños e intereses, de un perjuicio".

(30) "L'indemnité ...", cit., págs. 157 - 158.

(31) En este mismo sentido véase: TORRES LLOCA, E., "Aspectos jurídicos y legales de la Reforma Agraria", Seminario Nacional de la Reforma Agraria - para Sacerdotes, Honduras, 1969, Instituto Nacional Agrario e IICA, pág. 4.2.2.11.

(32) Citado por el C.I.D.A., op. cit., pág. 283.

(33) TOMAY BECAÑIA; J.M., "Expropiación forzosa y política del suelo", R.A.P., nº 38, 1962, pág. 129.

(34) "Mientras se confecciona el Padrón Predial se considerará como justiprecio:" a) Para los predios explotados directamente el valor indicado en el auto-avalúo; el exceso o disminución que haya sufrido el valor del predio por mejoras o deterioros estará sujeto a operaciones periciales; b) Para los predios explotados por arrendatarios u otros agricultores no pro-

propietarios en extensiones que superen al triple de la unidad agrícola familiar, promediando el valor que resulte de capitalizar al seis por ciento la renta líquida sobre la que se pagó impuesto a la renta predial; c) Para los predios explotados por feudatarios u otros agricultores no propietarios en extensiones que no excedan al triple de la unidad agrícola familiar, promediando el valor que resulte de capitalizar al nueve por ciento la renta líquida sobre la que se pagó impuesto a la renta predial. (art. 63,):

(35) Véase: RODRIGUEZ LORO, op. cit., pág. 162 - 163.

(36) PROGRAMA Para la Reforma Agraria del Partido Demócrata Cristiano, en la obra editada por O. DELGADO, pág. 183.

(37) GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios ...", op. cit., pag. 123.

(38) Véase autores citados supra, nota (31).

(39) Sobre los daños y perjuicios, véase MALLOL GUARNO, op. cit., pág. 210 y ss.

(40) El Ente podrá convenir con el titular del derecho y con el propietario: la reducción de la garantía a la parte no adquirida o a la cancelación total del gravamen con cargo a la indemnización; o entre la parte del predio que se adquiriera y la que conserve para sí el propietario (art. 56).

(41) El sistema de peritos en no pocas ocasiones ha sido criticado en orden a las garantías que ofrece.

(42) Por el contrario, la Ley ecuatoriana, en su artículo 135, consagra como principio general la consignación del precio de la indemnización: "consignado el precio -dice el mencionado artículo- habrá derecho a ocupar el inmueble y se procederá a inscribir la resolución de expropiación y la sentencia".

(43) Esta Ley fija como presupuesto general el pago al contado hasta un límite común para todas las causales expropiatorias, de manera que por debajo de tal nivel serán pagadas al contado incluso aquellas propiedades incu-

doras de su función social (art. 178).

(44) Con relación a estos artículos véase supra Cap. IV, "Cultivo eficiente".

(45) L. chi., art. 43, párr. 2º y L. per. arts. 178 - 179; y L. ven. art. 3.

(46) Véase DALLOL GUARNO, op. cit., págs. 51 - 55.

(47) Op. cit., pág. 46.

(48) En este sentido véase Capítulo I, págs. 25 y 26 en lo relativo a permutas forzosas.

(49) "La Reforma Agraria Integral", Ministerio de Agricultura y Cria, Caracas, 1963 - 64, T. II, pág. 185.

(50) "La reforma agraria y el desarrollo ...", cit., págs. 44 - 45.

(51) ORIA (citado por GIULIANI FONROUGE, "Derecho Financiero", Depalma, Buenos Aires, 1962, Vol. II, pág. 873).

(52) FERREIRO LAPATZA, J.J., "Análisis jurídico de la deuda pública", R.A.P., nº 53, 1967, pág. 132.

(53) Citado GIULIANI FONROUGE, op. cit., V.II, pág. 890.

(54) Aceptan esta doctrina: Lapradelle y Politis, Zorn, von Bar, Zachariae, - Strupp y Donker-Curtius, así como Drago, Ingrosso y Sayagués Laso. (v. GIULIANI FONROUGE; op. cit., pág. 891).

(55) Como seguidores de la postura contractualista podemos citar (LABAND, - ZANOBINI, JEZE, GRAZIANI, MEYER, etc.) Véase: FERREIRO LAPATZA, op. cit. pág. 455.

(56) Op. cit., V. II, pág. 898.

(57) "Hoy, el empréstito forzoso aparece como un procedimiento de coacción, de requisición de capital, al cual el Estado puede sin dula recurrir. La cuestión de la oportunidad o de la eficacia de esta emisión puede sólo basarse: el empréstito forzoso solo puede ser reprobado por razón de su mal rendimiento y de su mal efecto sobre la situación del crédito público" (TROTABAS, Louis, "Institutions financières", Dalloz, Paris, 1962, pág. 299.)

(58) Op. cit., págs. 529 - 530.

(59) CASTAN TOBEÑAS, "Obligaciones ...", cit., págs. 281 - 282.

(60) "El pago efectivo es la prestación de lo que se debe" (art. 1626).

"El pago se hará bajo todos respectos en conformidad AL tenor con la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las Leyes.

"El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida". (art. - 1627).

"El deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales:

"El pago total de la deuda comprende al de los intereses e indemnizaciones que se deban" (art. 1649).

(61) En este sentido, algunos de ellos (v. gr.: INGRESO) consideran que deben figurar todos los elementos: clase de título, el tipo de interés nominal, el precio de emisión, fecha en que se comienza a gozar de la renta, etc.; por el contrario otros consideran a la emisión una simple autorización - (V. gr. TROTABAS) (Véase: FERREIRO LAPATZA, op. cit., pág. 175).

(62) Ver estos métodos en GIULIANI FONROUGE, op. cit., págs. 901 y ss.

- (63) "Títulos o instrumentos de crédito expedidos por el Estado son generalmente documentos destinados a financiar la Deuda pública (flotante), a corto plazo. Tienen un equivalente en Inglaterra, en los "Exchequer bills" y, en los Estados Unidos de América, en los "Treasury Certificates". Pueden ser de interés fijo o son descontables -frecuentemente- a los noventa días-, como las letras. En la mayor parte de los casos cada título es -extendido por grandes cantidades y suscrito directamente por los Bancos." (TRIAS FARGAS, R., voz "Bonos del Tesoro", en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1951, T. III, pág. 446)
- (64) "Curso de Derecho Mercantil", Madrid, 1962, pág. 541.
- (65) Sobre este punto véase: HERNANDEZ CCANTO, M.A., "Aplicación de la deuda agraria", IAN (Consultoría Jurídica), Caracas, 1967, págs. 15 - 16.
- (66) Véase el origen del endoso como cláusula de transmisión de los títulos-valores en GARRIGUES, op. cit., págs. 583 - 584.
- (67) Op. cit. pág. 133.
- (68) V. "Aplicación de ...", cit., pág. 17.
- (69) Idem, pág. 18.
- (70) "Análisis jurídico", cit., págs. 193 y ss.
- (71) "Se llama Deuda pública emitida a la par aquella por la cual el Estado - u otro ente emisor se reconocen deudores de una cantidad igual a la efectivamente recibida, y que será el nominal del título que la represente." ALBIÑANA, C., voz "Deuda Pública", en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1955, T. I, pág. 392.)
- (72) "Análisis jurídico ...", cit., pág. 196.

ALBERT, en el Seminario de Financiamiento de Panamá, cit.

(74) Véase: GIULIANI FONTOUGE, op. cit., págs. 905 y ss.

(75) Véase estos tipos de Deuda: FUENTES QUINTANA, Enrique, "Hacienda Pública. Teoría de los ingresos públicos", Madrid, 1968, págs. 338 - 341 y ALBI-
ÑANA, C., op. cit.

(76) Op. cit., VII, pág. 918.

(77) Con relación al artículo 174 de la comentada Ley venezolana sobre "Fecha de nominación de los Bonos Clase "A" y "B" y fecha de entrega de los Clase "C": "Resulta importante observar, que una cosa es la fecha de la nominación de un Bono a los expropiados y otra la fecha de la emisión general, o sea, aquella en la cual el Directorio emite los Bonos; a partir de esa fecha, los Bonos nacen a la vida jurídica, constituyendo el contenido de la Deuda Agraria. Otra situación ocurre con la fecha de nominación de los Bonos a los expropiados/vendedores de fincas con fines agrarios.

...

"Es a partir de esta última fecha, cuando obviamente se comienza a contar el plazo de 20, 15 y 10 años, y a devengar los correspondientes intereses, para el titular y portador de los Bonos en referencia". HERNANDEZ O., op. cit., pág. 35.)

(76a) Este sistema se sigue en China (Taiwan) y en Filipinas. "En China, el 70% de la compensación se paga en bonos de productos agrícolas y 30% en acciones de cuatro empresas públicas desnacionalizadas con este fin, ..." (FAO, cit., pág. 137 (China), pág. 138 (Filipinas).

(78) BAUDRY, G., "L'expropriation pour ...", cit., págs. 100 y ss.

(79) GARCIA DE ENTERRIA, "Los principios ...", págs. 114 - 115.

(80) "Sulla natura dell'inlemnità di espropriazione per pubblica utilità",
Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1953, I, pág. 390.

(81) "Cuando la obra sea de los especificados en el artículo 11 de la presente Ley y la autoridad a quien compete su sujeción la repete de urgente realización, podrá hacer valorar el inmueble por la Comisión de Avalúos a - que se refiere el artículo 16 en su último aparte, a los fines de la ocupación previa. Esta será acordada por el Tribunal a quien correspondía co- nocer del juicio de expropiación, después de introducida la demanda res- pectiva y siempre que el expropiante consigne con la solicitud, la canti- dad en que hubiere sido justipreciado el inmueble. Si el propietario se conformare con el avalúo realizado, y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido." (art. 51).

"Antes de proceder a la ocupación previa, el Juez dará el correspondiente aviso al propietario y al ocupante, y acordará el oficio que un Juez de la Jurisdicción, asistido de un práctico y previa notificación del propieta- rio que se le hará conjuntamente con dicho aviso, lleve a cabo una ins- pección ocular para poner constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente la fin- ca de que se trate y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación, o estado por el hecho de la ocupación. En el curso de la inspección pue- de el propietario hacer las observaciones que tuviera a bien, y las que hagan, por más extensas y minuciosas que sean, se darán cuenta en el acta respectiva. Una copia de las actuaciones de la inspección se enviará a la mayor brevedad posible y por la vía más rápida a la Corte o Juzgado - que esté conociendo de la solicitud de expropiación, a fin de que se agre- gue a sus antecedentes y de que sus particulares sean tenidos en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa" ((art. 52).

(82) "La expropiación y la ocupación son derechos que pertenecen en este caso al Instituto expropiante, como gestor del interés público, quien puede optar por ejercerlos o no, en la medida de que lo exijan o aconsejen las circunstancias del caso, ..." (BREWER-CARIAS, op. cit., págs. 84 y 85).

(83) GARCIA DE ENTERRIA, op. cit., pág. 117.

(84) "...en cambio, tratándose de fundos que no cumplan con su función social, media o no la ocupación previa, el pago no podrá en ningún caso efectuar- se conforme al art. 33, sino de acuerdo con la escala establecida en el artículo 179 ..." (BREWER-CARIAS, op. cit., pág. 83).

(85) CIDA, "COLOMBIA. Tenencia ...", cit., pág. 294.

(86) Informe del INCORA de 1.963.

(87) Véase en las Recomendaciones de la REUNION EXTRAORDINARIA de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, 12 - 17 de Mayo, 1969, Panamá, MEMORIA editada por la Comisión de Reforma Agraria de Panamá y la Dirección Regional para la Zona Norte del IICA.

(88) Así mismo, en el mencionado Código, en su artículo 1599 dice: "La consignación es el depósito de la cosa que se debe, hecho a virtud de la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibirla, o de la incertidumbre acerca de la persona de éste, y con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona."

(89) CAPACCIOLI, Enzo, op., cit., pág. 383.

(90) En este sentido: Ley española de 1954, art. 50 (SALLOU GUARDIA, op. cit., págs. 316 y ss.)

La consignación es admitida como principio general por la Ley venezolana de 1 de noviembre de 1947, arts. 40 y 41.

Por su parte la Ley de RAI ecuatoriana dispone que "Consignado el precio, habrá derecho a ocupar el inmueble y se procederá a inscribir la resolución de expropiación y la sentencia. (art. 135).

(91) Sobre la reversión véase: CANASI, José, "La retrocesión en la expropiación pública", Depalma, Buenos Aires, 1964. GARCIA ENTERRIA, "Los principios ...", op. cit., pág. 140; PÉREZ MORENO, "La reversión en materia de expropiación forzosa, Universidad de Sevilla, 1967.

- A: AGUILERA CAMACHO, Alberto, "Derecho agrario colombiano", Ed. Tercer Mundo,
B Bogotá, 1962.
- ALBA, Victor, "Las ideas sociales contemporáneas en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- ALBERNANA, Cesar, voz "Deuda Pública", en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1955.
- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Delimitación del proceso agrario: litigio, jurisdicción, procedimiento", en "Atti della Seconda Assemblea, Giuffrè, Milano, 1964, págs. 431 - 464.
- ALESSI, Renato, "Principi di Diritto amministrativo", Giuffrè, Milano, 1966.
- ALIVE T, Pedro, "Financiación de la Reforma Agraria", en Seminario de Financiamiento de Panamá.
- ALVAREZ GONZALEZ, Sabino, "Expropiación forzosa", Reus, Madrid, 1928.
- BALLA EN MARCIAL, Alberto, "Derecho agrario", Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965.
"Principios Generales de la Reforma Agraria Integral", Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 53, Madrid, 1965, págs. 197 - 271.
- BANAGNA, Rafael, "Cambios de tenencia de la tierra y la demanda externa. Algunas observaciones sobre la costa ecuatoriana", en Colloques Int. Cen. Nat. de la Recherche Scientifique.
- BARRACLOUGH, Solon, "Qué es una reforma agraria", en O. Delgado, págs. 127-145.
"Elementos para una teoría del cambio agrario", en O. Delgado, págs. 172 - 176.
- BARTOLOMEI, Franco, "Contributo ad una teoria del procedimento ablatorio", Giuffrè, ;Milano, 1962.
- BAUDRY, G., "L'expropriation pour cause d'utilité publique", Sirey, 3ª Ed., Paris, 1953.
- BELVA, Lucien, "L'expropriation pour cause d'utilité publique", Larcier, Bruselas, 1955.
- BOLIA, Giangastone, "Della proprietà fondiaria agraria come situazione oggettiva e come istituzione tipica", Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario, págs. 241 y ss.
"L'articolo 111 della Costituzione italiana e la sua interpretazione -

organica", Rivista di Diritto Agrario, 1949, pág. 1 y ss.

BORJA Y BORJA, "Amiro", "Las Constituciones del Ecuador", Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951.

DIENER-CASIAS, Allan-Ferdolph, "La expropiación por causa de utilidad pública o interés social" (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación), Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1966.

CANASI, José, "El justiprecio en la expropiación pública", Depalma, Buenos Aires, 1952.

- "La retrocesión en la expropiación pública", Depalma, Buenos Aires, 1964.

CAPACCIOLE, Enzo, "Sulla natura dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1953, I, págs. 363 y ss.

CARRERA, Rodolfo Ricardo, "El Derecho Agrario en las leyes de reforma agraria de América Latina", Revista de Estudios Agro-Sociales, 48, 1964.

- "El Derecho agrario y el desarrollo económico de los pueblos de Latino América" en Atti della Seconda Assemblea, Giuffrè Milano, 1964.

CANOLL, Thomas F., "La reforma agraria: una fuerza explosiva en América Latina en C. Delgado, págs. 146 - 171.

CARUGNO, Pasquale, "L'expropriazione per pubblica utilità", Terza edizione aggiornata, Giuffrè, Milano, 1950.

CASANOVA, Ramón Vicente, "Derecho Agrario. Una doctrina para la reforma agraria venezolana", Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, Venezuela, 1967.

CASTAN TOBEÑAS, José, "La propiedad y sus problemas actuales", Reus, Madrid, -
1 1962

- "Derecho Civil español, común y foral, Reus, Madrid, 1961.

DE CASTRO Y BRAVO, Federico, "El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio", Anuario de Derecho Civil, 1954, págs. 377 y ss.

- "Derecho civil de España", Inst. de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

CASO, Angel, "Derecho agrario. Historia - Derecho positivo - Antología", Porrua México, 1950.

CHEVALIER, François, "Problèmes agraires des Amériques Latines de tradition indigène", en Colloques Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique (Paris, 11-16 octobre 1965) sobre: "Les problèmes agraires des

~~América Latina~~ "América Latina", Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1967,

CHONCHOL, Jacques, "Razones sociales, económicas y políticas de la reforma agraria", en O. Delgado, págs. 100 - 126.

CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) "Posse e uso de terra e desenvolvimento socio-econômico do setor agrícola", Union Pan-Americana, Washington, D.C., 1966.

CIDA, "CHILE. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Santiago de Chile, 1966.

CIDA; "COLOMBIA. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Union Panamericana, 1966.

CIDA, "ECUADOR. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Union Panamericana, 1965.

CIDA, "PERU. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola", Unión Panamericana, 1966.

CLIFFORD, Roy A., "Organización campesina en América Latina", Recopilación de Documentos del Seminario Internacional sobre organización campesina, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Guatemala, 1969, págs. 209-241.

COLOMBRES UGARTE, Dardo, "La indemnización y su justiprecio en la ley nacional nº 13.264", en Estudios en homenaje a D. Dalmacio Velez Sarsfield, págs. 585 - 602.

DELGADO, Oscar, "Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas.", Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

D'ANGELO, Guido, "Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo", Morano Editori, 1963.

DELL VECCHIO, Giorgio, "Sul Diritto Agrario", Riv. di Dir. Agr., 1962, págs. 22 y ss.

DE DIEGO, Clemente, "Notas sobre la evolución doctrinal de la expropiación forzosa", Rev. de Der. Priv., 1922, págs. 289 y ss.

DIEGUES JUNIOR, Manuel, "Estabelecimentos rurais na América Latina-Ensaio de su gestão sobre sua tipologia e suas características econômicas e sociais", Comissão Internacional Católica de Migrações, Genebra, 1963.

- DURAN, Marco Antonio, "El agrarismo mexicano", Siglo veintiuno, Mexico, 1967.
- ENCINAS, Diego de, "Cedulario indiano", Inst. de Cultura Hisp., Madrid, 1945.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, "El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en Derecho Administrativo", R.A.P., nº 37, 1962, págs. 62- 74.
- FALS BORDA, Orlando, "Pautas conservadoras en el salto a propietario", en Coll. Enq. du Cent. Nat. de Rec. Scien., págs. 165 - 174.
- FAO, "Progresos en materia de reforma agraria", Cuarto informe, N.Y., 1966.
- FERNANDEZ DELAUNDI, Ramón, "Regimen jurídico de la reforma agraria", Rev. de la Facultad de Derecho (Univ. Zulia), Mayo-Agosto, nº 20, 1967, Maracaibo, Venezuela, págs. 89 - 202.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón, "Economía agrícola y reforma agraria", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1962.
- FERRAGUT, C., "La reforma agraria boliviana. Sus antecedentes, fundamentos, - aplicación y resultado". Rev. Interamericana de Ciencias Sociales, Segunda E. Epoca, V. II, nº 1.
- FERNSTEIRO LAPATZA, J.J., "Análisis jurídico de la deuda pública, R.A.P. nº 53, 1967.
- FIX ZAMUDIO, Hector, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho mexicano", en Atti della Seconda Assemblea", V. I., págs. 369 - 429.
- FLORES, Edmundo, "Tratado de Economía Agrícola", F.C.E., México, 1962.
- FOERSTHOFF, Ernst, "Tratado de Derecho Administrativo", Inst. Est. Politicos, Madrid, 1958.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 5ª ed., México, 1952.
- FRAGA IRIBARNE, M. "Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica", Madrid, 1962.
- FUENTES QUINTANA, Enrique, "Hacienda Pública. Teoría de los ingresos públicos" Madrid, 1968,
- GALAT, José, "Expropiación de tierras sin indemnización," IICA-CIRA, Bogotá, Colombia, 18 - 23 octubre, 1965.
- GALEAZZO STENDARDI, Gian, "Libertà ed uguaglianza nello Stato democratico mo-

dermo", Cisalpino, Milano, 1953.

GARCIA, Antonio, "Proyección social de las reformas agrarias en América Latina", Rev. Mexicana de Sociología, Año XXIX, Vol. XXIX, nº 4, Octubre-Diciembre, 1967.

GARCIA DE ENTERRIA, E., "Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa", Ed. I.E.P., Madrid, 1956.

GARCIA-GALLO, Alfonso, "Manual de Historia del Derecho Español", Madrid, 1967,

GARRIDO FALLA, Fernando, "El régimen administrativo de la propiedad privada", Rev. de Der. Priv., 1959, págs. 457 y ss.

- "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid, 1962.

GARCIA OVIEDO, Carlos "El concepto moderno de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública", Madrid, 1927.

- "Derecho Administrativo", Madrid, 1960.

GARRIGUES, Joaquin, "Curso de Derecho Mercantil", Madrid, 1962.

GAZZOLO, Luis Alberto, "Manual de Derecho Rural", Univ. Nacional de San Marcos, Lima, 1966.

GIANOLLO, Roberto, "Le occupazioni d'urgenza", Giuffrè, Milano, 1963.

GIMENEZ LAMINEZ, Victor, "La reforma agraria integral", Ministerio de Agricultura y Cria, Caracas, 1963 - 64, Dos Tomos.

- "La reforma agraria y el desarrollo de los países latinoamericanos en la próxima década", Revista: Desarrollo rural en las Americas, IICA-CISA, Vol. I - Nº 1, Enero-Abril de 1969, Bogotá, Colombia.

ETULIANI FORTOUGE, "Derecho Financiero", Depalma, Buenos Aires, 1962.

GOMES, Orlando, "Raízes históricas e sociológicas do Código civil brasileiro", Publicações da Universidade da Bahia, Brasil, 1958.

GONZALEZ PENEZ, Jesus, "La declaración de fincas mejorables", R.A.P., nº 13, págs. 207 - 236, 1954.

- "La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación forzosa", Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario, 1955.

GONZALEZ DE OZ, Jesus, "Colonización interior", Nueva Enciclopedia Jurídica - ~~de OZ~~, Barcelona, T. IV.

GUAITA, Aurelio, "Derecho Administrativo especial", Librería General, Zaragoza, 1967.

GUERRA, José G., "La Constitución de 1925", Balcells, Santiago de Chile, 1969.

HAURIOU, M. "Derecho público y constitucional", Reus, Madrid, 1927.

HERNANDEZ GIL, A., "La propiedad en el derecho y en la realidad actuales", en El Orden social moderno, Madrid, Ed. Rev. de Der. Priv., 1948,

- "Reflexiones sobre el futuro del Derecho civil", R.D.P., 1957, págs. 1175 y ss.

- "La función social de la posesión", Alianza Editorial, Madrid, 1969.

HERNANDEZ OCANTO, Miguel Angel, "Aplicación de la deuda agraria", IAN, (Consultoría Jurídica), Caracas, 1967.

- "Algunas instituciones de la Reforma Agraria venezolana", Rev. de Derecho de Reforma Agraria, Univ. de los Andes, nº 1, Venezuela, 1969.

JACOBY, Erich H., "Relaciones entre la reforma agraria y el fomento agrícola", FAO, Roma, 1952.

JACOB MONTESSO, Rodrigo, "Derecho constitucional ecuatoriano", Imp. de la Univ. Central, Quito, Ecuador, 1931.

LAHO DE ESPINOSA, "La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de - interés social en la jurisprudencia", R.E.A-S, nº 10, 1955.

LANDI, Guido, "La determinazione della indennità di espropriazione per pubblica utilità", Riv. Trimestrale di Dir. Pub., 1955, págs. 682 y ss.

LA NOCIE, Humberto, "Las modernas tendencias del Derecho constitucional en la América latina", Rev. de la Facultad de Derecho (Univ. Zulia), nº 10, enero-abril, 1964, págs. 17 - 27.

LEAL, Alejo, "La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables", Anuario de Derecho Civil, 1954, págs. 175 - 195.

- "El acceso del cultivador a la pequeña propiedad rústica", Semanas sociales de España (Hacia una más justa distribución de la riqueza) IX Semana, Madrid, 1949, págs. 317 y ss.

LEAL, Alejo, "Mejora forzosa de fincas rústicas", Rev. de D. A-G, nº 7, abril-junio, 1954.

LIRA URQUIETA, Pedro, "El Código civil chileno y su época", Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1956.-

LEGON, Fernando, "Como evitar -normativamente- que se desvirtualice la expropiación (Examen y crítica de la Constitución y las Leyes nacionales, Código civil y Proyecto de Reformas", en Estudios en homenaje a D. Dalmacio Veloz Sarsfield., págs. 455 - 469.

LIZAPAZU DE ANZOATEGUI, Beatriz, "La expropiación". Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1952.

LOPEZ JACOISTE, José Javier, "El Derecho foral como Derecho agrario", En Estudios de Derecho público y privado en homenaje del Prof. Ignacio Serrano y Serrano, Univ. de Valladolid, 1965.

- "La idea de la explotación en el Derecho civil actual", Rev. Der. Priv., 1966 págs. 351 - 371.

LOPES REBELLES, Hely, "Direito administrativo brasileiro", Edit. Revista dos Tribunais, Sao Paulo, Brasil, 1966.

LUCIFREDI, Roberto, "Evoluzione del concetto di pubblica utilità", en Atti del VIº Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Giuffrè, Milano, 1962, págs. 30 - 58.

MARTÍAS OTERO, Luis, "Las Constituciones de Venezuela", Ed. Cultura Hispanica, Madrid, 1965.

MALEDE GUARDIA, la "Indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa", Hispano Europeo, Barcelona, 1966.

MARTIN GARCER, Alberto, "Expropiaciones urbanísticas", Montecorvo, Madrid, 1967.

MARTIN LATEO, Ramón, "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", E.A.P., 52, 1967

MARTIN NETO TILLO, Cirilo, "Cuestiones prácticas. La expropiación forzosa según la Constitución", Revista de Der. Priv., Madrid, 1962, págs. 105 - 108.

MATOS MAR, R. José, "Exposé de synthése sur le themeII: Les grandes domaines d'agriculture et d'elevage", en le Coll. Int. du Cent. Nat. de Rech. Scien. págs. 765 - 767.

- "Las haciendas en el Valle de Chancay", en le Coll. Int. du C.Nat. de Rech. Scien. págs. 317 - 352.

MENDIETA NUÑEZ, Lucio, "El sistema agrario constitucional", Porrua, Mexico, 1949.

MINLE, Giovanni, "La proprietà terroira nella costituzione", Riv. Tri. di Dir. Pub., 12, 1956.

MONTORO Y GARCIA VALDIVIA, "La expropiación por causa de interés social en la agricultura", Anuario de Derecho Civil, Madrid, Octubre - Diciembre, 1959, págs. 1329. y ss.

NO AL LOPEZ, Pedro "Derecho Agrario y Legislación Agraria", en el Seminario Nacional de Reforma Agraria para Parlamentarios y Dirigentes Políticos", Julio, 1960, Costa Rica.

- "Problemas legales y jurídicos de la reforma agraria", en C. Delgado, pgs. 250 - 261.

NOLOT, Erich, "Nueva problemática de la propiedad", Rev. de Der. Pri., 1954, págs. 169 y ss.

NOVAL LOPEZ, Pedro, "Limitaciones institucionales y legales para la adquisición de tierras y su adecuada distribución", IICA - CIDA, mayo 20 - 29.

NOATI, Costantino, "La Costituzione e la proprietà terroira", Rev. di Dir. Agrario, 1952, págs. 479 y ss.

NOGUEAS, Yves, "Le nouveau régime de l'expropriation", Berger-Levrault, Paris, 1961.

NIETO, "Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa" R.A.F. nº 38.

OEA, "Reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial. Punta del Este, Uruguay del 15 a 17 de agosto 1961. Actas y Documentos.- Union Panamericana, Washington, D.C., 1962.

OIT, "Los agricultores sin tierras en America Latina", Inst. de Desarrollo Económico, 1964.

ORTIZ DIAZ, J., "El bien común y la administración pública", en Estudios dedicados al Profesor Garcia Oviedo, I, Sevilla, 1954, págs. 481 y ss.

OTS CARDENQUI, J.M., "España en América. El régimen de tierras en la época colonia", F.C.E., México-Buenos Aires, 1959.

OVIANANTE, Julio, "La expropiación y los servicios públicos", Perrot, Buenos Aires, 1957.

PAREJA PAZ-SOLAN, José, "Las Constituciones del Perú", Ediciones Cultura Misionera, Madrid, 1954.

PEREZ LO ENO, Alfonso, "La reversión en materia de expropiación forzosa", Inst. Garcia Oviedo (Univ. de Sevilla), 1967.

PERFILA RODRIGUEZ, Antonio, "La propiedad. Una crítica del dominio centrista", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1959.

PONTE LLANADO, Javier, "Aspectos forestales de la reforma agraria en América Latina", en Coll. Int. du Cen. Nat. de Rech. Scien. págs. 487 - 489.

PUGLIATTI, Salvatore, "La proprietà e la proprietà con riguardo particolare alla proprietà terrena", Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario (Palermo 19 - 23 ottobre 1953), Giuffrè, Milano, 1954.

PUIG PERA, voz "Confiscación", en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1952.

RODRIGUEZ HERR, Menesio, "La expropiación forzosa", Bilbao, 1953.

ROYAY BECERRA, José Manuel, "Expropiación forzosa y política del suelo", C.A.B., nº 33.

RUIZ DEL CASTILLO, Carlos, "Manual de Derecho político", Reus, Madrid, 1939.

RUIZ JIMENEZ, Joaquin, "La propiedad. Sus problemas y su función social", Ed. Anaya, Salamanca, 1962.

SERRA PISAN, "La expropiación forzosa en los modernos textos constitucionales", Estudios dedicados al Prof. Garcia Oviedo, Sevilla, págs. 115 y ss.

SANBULLI, Aldo, "Manuale di Diritto Amministrativo", Jovene, Napoli, 1966.

SILVA HENRIG, Jesús, "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", Exposición y Crítica. F.C.E., Mexico, 1964.

TACON, Tulio Enrique, "Derecho constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional", Finerva, Bogotá, 1954.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho constitucional", Ferrua, México, 1944.

TORRES LLOSA, E., "Nueva Ley Chilena sobre reforma agraria", IICA-CITA, 14, Bogotá, Colombia.

- "Aspectos jurídicos y legales de la reforma agraria" en el Sen. Nacional de Reforma Agraria para sacerdotes, Tegucigalpa, Honduras, 12-14 marzo, 1969. Memoria, págs. 4.2.2.1 - 4.2.2.13.

- "Papel de la organización campesina en la realización de la reforma agraria", en Seminario Nac. de Reforma Agraria para Parlamentarios y Dirigentes, San

José, Costa Rica, 1969, págs. 4.2.2.-1v4.

TREVES, Giuseppe, "Esperienze legislative estere sull'espropriazione",
Atti del VI° Convegno di Studi di Scienza Dell'Amministrazione, Giuffrè,
Milano, 1962.

TRIAS FARGAS, Ramón, voz "Bonos del Tesoro", Nueva Enciclopedia Jurídica Seis,
T. III, págs. 446 y ss.

TRIGO, Ciro Felix, "Las Constituciones de Bolivia", Inst. de Estudios Políti-
cos, Madrid, 1958.

TROTABIS, Louis, "Institutions financières", Dalloz, Paris, 1962.

UNDURRAGA ABBOT, Claudio, "La expropiación de las tierras agrícolas", Univ.
Catolica de Chile, Santiago, 1964.

VALLET DE GUITISOLO, Juan, "La relación hombre-tierra en la política agraria",
2 Revista de Estudios Políticos, 157, Enero-Febrero 1969.

VENTURANS, Roger, "La participación de la Iglesia en el proceso de la reforma
agraria en los países en via de desarrollo, Seminario Nacional de Reforma
Agraria para Sacerdotes, Honduras (Marzo 1969) Memoria, págs. 4.3.1-15.

VIDAL, Jaime, "Constitucionalidad de la Ley agraria", INCOFA, nº 24, Bogotá,
1965.

VIGNOCCHI, Gustavo, "L'indennità di espropriazione", Atti del VI° Convegno di
Studi di Scienza Dell'Amministrazione, Giuffrè, Milano, 1962.

VILLAL PALACI, J.L., "La traslación del "Iustum pretium" a la esfera de la
expropiación forzosa", R.A.P., nº 42.

- "Justo precio y transferencias coactivas", R.A.P., nº 18, 1955.

VIRGA, Pietro, "Principii costituzionali in materia di espropriazione", Atti
del VI Convegno di Studi di Scienza Dell'Amministrazione, págs. 317 y 318.

WARRINER, Dorren, "Land Reform in Principle & Practice", Clarendon Press,
Oxford, 1969.

WILKIN, Robert, "L'expropriation pour cause d'utilité publique", Etablissement
2 Emile Bruylart, Bruxelles, 1953.

YUNEE, "Sistemas sociales. El liberalismo", Vitoria, Editorial del Seminario,
1952.